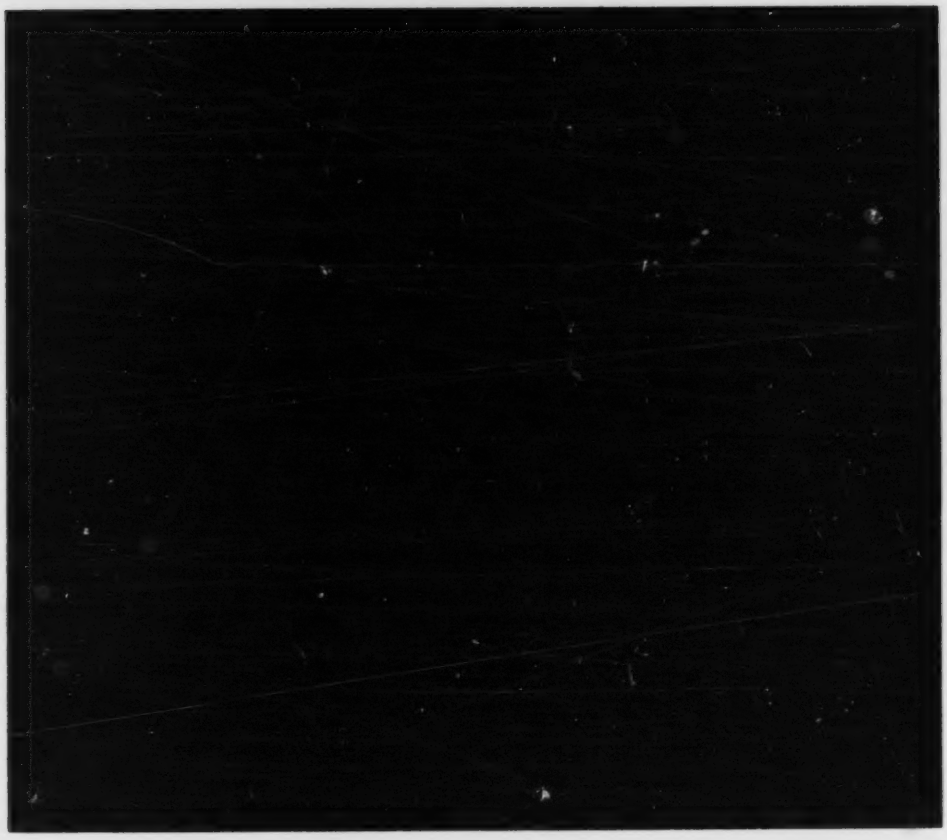
Correctional Service Canada | Service correctionnel Canada

Second Report of
The Strategic Planning Committee

An Advisory Group to The Correctional Service of Canada

1982



Canada

Published by the Communications Branch
The Correctional Service of Canada
Under authority of the Solicitor General of Canada

Copies may be obtained from:

The Communications Branch
The Correctional Service of Canada
340 Laurier Avenue West
Ottawa, Ontario
K1A 0P9

© Minister of Supply and Services Canada 1982
Catalogue No. JS81-1/1982
ISBN 0-662-52041-6

SECOND REPORT OF
THE STRATEGIC PLANNING COMMITTEE
1982

AN ADVISORY GROUP TO THE CORRECTIONAL SERVICE OF CANADA

April, 1982

D.R. Yeomans
Commissioner of Corrections
The Correctional Service of Canada
340 Laurier Ave. West
Ottawa, Ontario

Dear Mr. Yeomans,

I am pleased to submit the Second Report of The Strategic Planning Committee for the period February, 1981 to March, 1982.

Sincerely yours,

James A. Vantour

James A. Vantour
Chairman
Strategic Planning Committee

MEMBERS OF THE COMMITTEE*

Dr. Jim Vantour, Chairman
Dr. Marie-Andrée Bertrand
Mr. John Braithwaite
Mr. Allen Breed
Dr. Tadeusz Grygier
Mr. Alfred Levin
Judge René Marin**
Mr. Bill McGrath
Professor Ken Norman
Mr. Tony Sheridan
Mr. Syd Shoom

Research Assistant: Cathy J. Gillis

* See Appendix A for biographical information on members
** Resigned April, 1981

MANDATE

The Committee's mandate requires that it consider possible future directions for The Correctional Service of Canada in light of events likely to occur within CSC, in other criminal justice components and in the wider socio-cultural environment.

Specifically, the Committee's mandate is as follows:

To assist The Correctional Service of Canada in proactive planning by estimating the probability of future events and conditions in criminal justice and related fields and analyzing their impact on CSC on various time horizons up to 15-20 years.

To accomplish this end, The Strategic Planning Committee will:

a) exchange information with pertinent individuals and organizations;

b) periodically inform CSC planners of its findings in order to guide near-future decisions and facilitate consideration of the future consequences of present decisions;

c) examine the following:

- the Ministry of the Solicitor General;
- Canadian Criminal Justice System; and
- Criminal Justice and Corrections in other jurisdictions, new directions and long-term proposals in the field...

... in the context of Canadian social, economic and cultural factors.

FOREWORD

This report is the second annual report from the Strategic Planning Committee - an independent committee of respected officials from the private, academic and criminal justice sectors gathered together to forecast the long-range future in which The Correctional Service of Canada must operate.

The Correctional Service will continue to use the work of the Committee in two ways. First, their views on the long range (15 to 20 years) future will be carefully analysed by Correctional Service planners and integrated into medium range (3 to 5 years) planning initiatives. Second, the Committee reports will again be widely distributed, both within and outside the Service in order to influence the thinking of those who must operate the Service today and prepare the Service for the future.

I anticipate that this report and others to follow will extend the planning horizon for all officials in the Correctional Service operations. In addition, I hope that a result will be that the Correctional Service will always be in step with the needs and expectations of Canadian Society.

D.R. Yeomans
Commissioner of Corrections

TABLE OF CONTENTS

SUMMARY ..... (i)

LONG-TERM STRATEGY 1

COMMITTEE WORKING PAPERS 4

WORKING PAPER NO. 1 - DEMOGRAPHIC FACTORS 5

Current Situation 6
Population 6
Immigration 12
Emigration 15

Trends 16

Implications 19

Note 21

WORKING PAPER NO. 2 - NATIVES 22

Definition 23

Current Situation 24
Population 24
Social Conditions 28
Education 28
Economic Conditions 28
Political Conditions 29
The Native Offender 29

Trends 32

Implications 32

Bibliography 34

WORKING PAPER NO. 3 - FEDERAL-PROVINCIAL DIVISION OF RESPONSIBILITY IN CORRECTIONS 35

Introduction 36

Incarceration 36
History of the Jurisdictional Split 36
Proposals for Change 37

Parole 41
History 41
Proposals for Change 42

The Current Situation 45
Transfer of Custody 45
Transfer of Parole Authority 47
Treatment of Mentally Ill Offenders 48

Trends 48

Implications 49

Other Possibilities 50

References 53

THE FUTURE OF CORRECTIONS: A SURVEY OF THE LITERATURE 54

Introduction 56

Factors Affecting the Future of Corrections 57

Socio-Cultural Factors 57
i) Demographic Factors 58
ii) Economic Factors 59

Criminal Justice Factors 60
i) Economic Offences 61
ii) Terrorism 62

Corrections Factors 62
i) Community-Based Alternatives 62
ii) Prisons 64

Summary 66

Bibliography 68

FORECASTS 75

Natives 76
The Need for a Criminal Justice Strategy 76
Possible CSC Action 77
Conclusion 77

Future Federal Inmate Profile 78
The Future Inmate 78
Consequences 80
Conclusion 81

References 82

APPENDIX A - Members - Strategic Planning Committee 83

APPENDIX B - Publications 87

APPENDIX C - Committee Presentations 88

SUMMARY:

SECOND REPORT OF

THE STRATEGIC PLANNING COMMITTEE

1982

The Committee's mandate is:

To assist The Correctional Service of Canada in proactive planning by estimating the probability of future events and conditions in criminal justice and related fields and analyzing their impact on CSC on various time horizons up to 15 to 20 years.

The Committee's tasks are:

- to develop reasonable and useful images of the future which will assist the decision-maker in facilitating the system's adaptation to the external environment, and,

- to increase understanding of the future consequences of present decisions.

The Committee has identified a number of broad areas from which changes in criminal justice and corrections appear to be generated - areas which, taken collectively, represent the significant milieu in which the criminal justice system functions and the parameters of the sources of change that could ultimately impact on CSC. Each of these areas is being developed in the form of a working paper. These papers will be used to develop plausible CSC futures.

This report includes two of our major working papers. They are:

- Demographic Factors
- Federal-Provincial Division of Responsibility in Corrections

In addition, a paper on Natives is included. This paper is a sub-section of another major area: "Special Groups".

In each working paper, we have described the current situation and trends, some implications of these trends for CSC and, where appropriate, some "other possibilities" - factors that could alter the present trends.

A survey of current criminal justice literature is also reported. This paper is an overview of recent writings on the future of corrections.

We have also prepared two short discussion papers containing forecasts - or "red flags" for CSC - based on recurrent issues from the first annual report and our working papers. The first concerns Natives; the second addresses the future inmate profile.

Natives:

- Native inmates will continue to represent a significant portion of the inmate population. Given the anticipated numbers, their diversity and their politicalization, a concerted, imaginative and multifaceted approach to the Native inmate's situation is necessary.

Future Inmate Profile:

- There will be a greater concentration of dangerous and/or long-term inmates in federal institutions. The evidence in North America, the trends in other jurisdictions, the views of respected authorities and our own considered opinion cause us to present the possibility of "human warehouses" as a warning signal to correctional planners.

LONG-TERM STRATEGY

Summary of First Annual Report

The First Report of the Strategic Planning Committee was completed in January, 1981. In that report, we presented four theoretical models. These models collectively represent reasonable limits within which the correctional system can be expected to change over the next twenty years.

The models described in our first report are:

- Retribution
- Treatment and Rehabilitation
- Minimum Intervention
- Shared Responsibility

Having established these parameters within which change in criminal justice may occur, we directed our attention to an identification of the factors that could move the system and trends that are moving the system in the direction of one or more of the models.

This process consisted of:

- A study of other countries in order that we could benefit from a knowledge of trends and developments in other jurisdictions (Sweden, Norway, Denmark, Finland, Netherlands).

- A study of the literature to determine how others view the future of corrections and what factors underlie their forecasts.

- A request for briefs, to survey opinions on the future of corrections and the factors most likely to shape the future, from Canadian government and criminal justice agencies and organizations peripheral to criminal justice.

- Committee forecasts of probable directions based on the collective judgement and experience of its members.

The Sources of Change in Corrections

In tracing the origins of the current trends and the forecasts from the various sources, we identified a number of broad areas from which changes in criminal justice and corrections appear to be generated. These areas, taken collectively, represent the significant milieu in which the criminal justice system functions and the parameters of the sources of change that could ultimately impact on CSC.

These critical areas, or problematic factors, are those that are likely to move the current system in the direction of one or more of the four models. They are:

- Patterns of Community and Social Services
- Correctional Theory, Practice and Policy-Making
- Demographic Factors
- CSC Organizational Design and Practices: Implications for the Future
- Economic Factors
- Federal-Provincial Division of Responsibility in Corrections
- Special Groups (including Women and Natives)
- The Rule of Law
- Values and Attitudes

Other forces that may impact are, because of their diverse influence, subsumed under one or more of the above areas. For example, we recognize the probability of technological change impacting on criminal justice and are considering its effect in our examinations of **Economics, Values,** and **CSC Organizational Design and Practices.** Issues such as urbanization, unemployment and accountability are also subsumed under the broader areas listed above.

Other Environmental Factors

Other factors are not being examined because they are considered to be more-or-less stable conditions within which we must live and therefore are likely to have a constant impact on criminal justice and corrections. For example, we expect that Canada will continue as a political democracy and that liberal values will continue to predominate.

In addition, some factors have been identified as having minimal, if any, impact on criminal justice and therefore will not be discussed.

We are also ignoring short-term flucuations such as changes in response to sensational events since over the long-run such decisions tend to average out.

Each of the significant areas identified above is being examined through the development of a "working paper."

Contents of Working Papers

Discussion of each of the sources of change will include:

- A description of the **current situation** with emphasis on the issue's present impact on CSC.

- An identification of **current trends.**

- A discussion of the **implications** of these trends for CSC. This is, essentially, a snap-shot of a future CSC situation based on the assumption that current trends will continue at more-or-less the same rate (a straight-line projection).

- An analysis of **other possibilities**, where appropriate. These include emerging trends, new developments or factors that could alter the present trends (that is, impact on the straight-line projection) resulting, perhaps, in a CSC situation different than that presently indicated by existing trends.

The straight-line implications and other possibilities outlined in each report are based only on changes in the area under consideration in a given working paper. For example, the impact of changing demographic factors in the federal-provincial division of responsibility is not dealt with in the "federal-provincial" paper. It will remain for the Committee to evaluate the interaction among causal factors such as changing demographic conditions and federal-provincial discussions in corrections, and develop a series of scenarios of possible and probable comprehensive futures for CSC.

We are not attempting to predict the future. Rather, we are developing alternative futures for The Correctional Service of Canada which will provide the Service with some awareness of probable changes in society and the implications for CSC. This information may become a critical component in the CSC planning environment by facilitating the development of a prison system that is sufficiently flexible to adjust to such a range of alternative futures. In this respect, today's decisions can be made with a greater awareness of long-term consequences.

Furthermore, the Committee's periodic reports may provide the impetus for further study of specific issues and events identified as potential problem areas.

COMMITTEE WORKING PAPERS

The Committee has completed two major working papers: **Demographic Factors** and **The Federal-Provincial Division of Responsibility in Corrections.** In addition, a paper on **Natives** has been completed as a sub-section of **Special Groups.**

Although, as we have indicated, all the papers must be combined for the development of scenarios, we believe that each paper will be of value in and of itself.

Bearing in mind the qualifications noted above, these papers are presented in the following pages and comments are invited.

DEMOGRAPHIC FACTORS

Working Paper No. 1

TABLE OF CONTENTS

CURRENT SITUATION 6
Population 6
Immigration 12
Emigration 15

TRENDS 16

IMPLICATIONS 19

NOTE 21

CURRENT SITUATION

Population

Since 1951, Canada's population has grown by seventy-one per cent, from 14 million to 24 million on January 1, 1981.

Since 1951, the annual population growth (natural increase plus total net migration) has declined by 41%, from 426,102 to 251,372 in 1979. Population growth due to natural increase (births/deaths) has declined by 28% since 1951, from 265,379 to 191,556 in 1979.* Since 1972, population growth is a result of immigration, not natural increase (Table 1).

TABLE 1

Components of Population Growth - Canada

(1) Census Year	(2) Births	(3) Deaths	Natural Increase	(4) Immigration	(5) Emigration	Total Net Migration	(6) Total Growth
1951-61	446,834	132,014	314,820	154,285	64,400	89,885	404,705
1961-71	410,460	149,732	260,728	142,890	90,450	52,440	313,168
1971-76	351,601	164,625	186,976	168,204	71,440	96,764	283,740
1976-77	358,538	166,034	192,504	142,156	69,619	72,537	265,041
1977-78	358,459	168,504	189,955	106,512	78,491	28,021	217,976
1978-79	364,594	165,896	198,698	82,232	75,243	6,989	205,687
1979-80	362,367P	170,811P	191,556P	133,970P	74,154P	59,816P	251,372P

1. Average for years 1951-61, 1961-71, 1971-76.
2. Births by months are extracted from annual publication no. 84-202 for years 1951 to 1970, and from annual publication no. 84-203 for 1971 to 1978.
3. Deaths are extracted from annual publication no. 84-202 for 1951 to 1970 and from 1971 to 1978 see catalogue no. 84-206.
4. Data provided by Manpower and Immigration see publication no. 92-208 April 1980.
5. Identical to No. 3.
6. Annual total growth is the sum of the components used to generate postcensal estimates and it does not correspond to total growth obtained in using the intercensal population estimates.

Date: 10 June 1981 P= Preliminary
Source: Statistics Canada

---

* The decline is not distributed equally throughout Canadian society. Native population patterns are roughly 10 years behind the general Canadian population patterns. See the Strategic Planning Committee's working paper on Natives.

a. Fertility Rate

The Canadian fertility rate has been declining since 1959, when it was 3.9 births per childbearing woman, to a situation today where it is approximately two births per childbearing woman.

b. Mortality Rate

Canadian life expectancy has changed rapidly over the last several decades due to advances in medicine and an increased standard of living. In 1951 the average life expectancy for males was 66.3, and for females 70.8. By 1961 it had risen to 68.4 for males and 74.2 for females. The figures increased to 69.6 for males and 76.9 for females by 1976.

c. Age Distribution

The median age of the Canadian population increased from 26.2 years in 1971 to 28.8 in 1979. Although the total population has increased, the distribution of the increase among age groups has not been uniform.

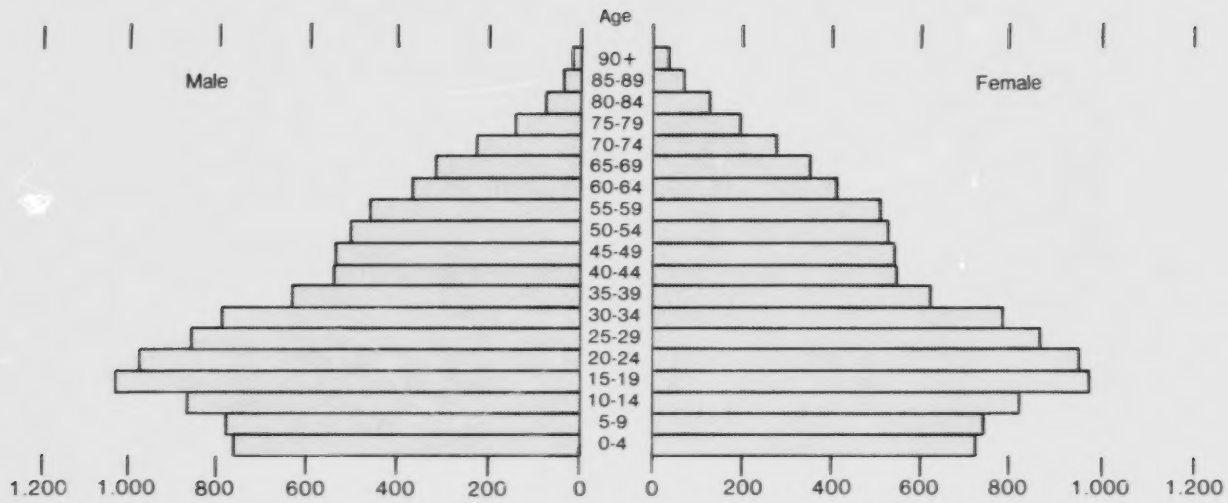
The 0-14 year olds have declined from representing 30% of the population in 1971 to 24% representation in 1979. (Figure 1, Table 2.)

The 18-24 age group ("age-at-risk") has increased from 13% in 1971 to 14% in 1981.

The 25-34 age group expanded by 23% in the years 1974 to 1979 (five times faster than the general population) and by 1979 represented 17% of the population.

FIGURE 1

Age Pyramid of the Population of Canada **June 1, 1979**



Source: Statistics Canada, Catalogue #91-202.

TABLE 2

Percentage Distribution of the Canadian Population by Age (1971-79)

AGE	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
0 - 14	30	29	28	27	26	25	25	24	24
15 - 19	10	10	10	10	10	10	10	10	10
20 - 24	9	9	9	9	9	9	9	10	10
25 - 29	7	8	8	8	9	9	9	9	9
30 - 34	6	6	6	7	7	7	8	8	8
35 - 39	6	6	6	6	6	6	6	6	6
40 - 44	6	6	6	5.5	5.5	5.5	5	5	5
45 - 49	6	6	6	5.5	5.5	5.5	5	5	5
50 - 59	9	9	9	10	10	10	10	10	10
60 - 69	6	6	7	7	7	7	7	7	7
70+	5	5	5	5	5	6	6	6	6
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Prepared by: C.J. Gillis, Strategic Planning Committee, August, 1981

Sources: Statistics Canada, Catalogue #91-518 (1971-1976)
Statistics Canada, Final Post Censal Estimates by Age/Sex Canada, 1977
Statistics Canada, Catalogue #91-202

The dependency ratio (children under 17 and adults over 65 compared to the 18-64 group) has decreased from .861 (1961) to .634 (1979). This decrease is a result of a decline in the children dependency ratio. The number of dependent adults over 65 has increased steadily from 1961 (Table 3).

TABLE 3

Dependency Ratio (1961, 1971, 1976, 1979) Canada

	Total Dependency Ratio	Children Dependency Ratio (0-17 Years)	Aged Dependecy Ratio (65 years +)
1961	0.871	0.727	0.142
1971	0.778	0.635	0.144
1976	0.683	0.536	0.147
1979	0.634	0.482	0.152

Prepared by: C.J. Gillis, Strategic Planning Committee, 1981

Source: Statistics Canada Catalogue #91-202
Statistics Canada Catalogue #91-518

d. Sex Distribution

There is generally equal distribution of the sexes within the total population. The only exception is in the 60-69 age group where females account for 53%, and in the 70-plus group where females represent 59% of that population.

e. Interprovincial Migration

The Canadian population has been shifting westward. Ontario and Quebec have experienced significant population losses, while Alberta and British Columbia have recorded increases through this process (Table 4).

TABLE 4

Interprovincial Migration

	1977	1978	1979	1980
Newfoundland	− 2054	− 1882	− 2136	− 635
Prince Edward Island	+ 1002	+ 43	+ 341	− 722
Nova Scotia	− 287	+ 1401	− 125	− 811
New Brunswick	+ 2166	+ 773	+ 779	− 1348
Quebec	−45997	−34367	−31562	−25224
Ontario	+ 9607	− 1641	−14462	−34664
Manitoba	− 5685	−10493	−15457	−13533
Saskatchewan	+ 4140	+ 261	+ 944	− 1589
Alberta	+24272	+28062	+31498	+40070
British Columbia	+13505	+19030	+31843	+40389
Yukon	− 240	− 63	− 342	− 647
N.W. Territories	− 438	− 1124	− 1322	− 1286

Prepared by: C.J. Gillis

Source: Statistics Canada, Catalogue #91-208.

Immigration

Immigration to Canada has fluctuated marginally over the past twenty years, with numbers averaging about 125,000 immigrants a year. However, since 1976 the total number of immigrants per year has been below the average immigration over the previous ten years (Table 5).

TABLE 5

Immigration by Year - Canada 1970-80

	Number	Increase % Decrease Over Previours Year
1980*	142,439	+27.1
1979	112,096	+29.9
1978	86,313	−24.9
1977	114,914	−23.1
1976	149,429	−20.5
1975	187,881	−14.0
1974	218,465	+18.6
1973	184,200	+51.0
1972	122,006	+ 0.09
1971	121,900	−17.5
1970	147,713	

* Preliminary

Prepared by: C.J. Gillis, Strategic Planning Committee, August 1981

Source: Immigration Statistics, 1973-1979, Manpower and Immigration 1980 - Estimates Section, Statistics Canada, 1981.

Projections per se are not available as traditionally immigration policy is set annually in consultation with the provinces and major industry. However, figures have recently been set for the next three years at roughly 140,000 immigrants/year, a slight increase over present levels.

a. Age/Sex

The age-sex compositions of both immigrants and emigrants have not varied much over time. Since 1975, female immigrants have exceeded male immigrants. On average, the largest female immigrant age group is 20-24 years, for males 25-29 years. Overall, the majority of all immigrants fall into the 20-34 age group representing, in 1979, 39% of all immigrants. However, in recent years there has been a percentage increase in the 15-19 year olds, 8% in 1973 to 11% in 1979, and in the 50-plus age group, 8% (1973) to 16% (1979). There has been a corresponding decrease in the 20-34 age group, 49% (1973) to 39% (1979) (Table 6). Fifty percent of all immigrants over 15 are married. In the unmarried category, males exceed females.

b. Origin/Destination

The greatest number of immigrants are from Britain, 12% in 1979, followed by the United States, 9% (1979), and Hong Kong, 5% (1979). This situation is subject to slight variations due to government policy. For example, in 1979 immigrants from Vietnam Socialist Republic accounted for 17.7% of all immigrants whereas, in previous years, their numbers were statistically insignificant.

An analysis of immigration by province of destination indicates that Ontario attracts the greatest number. However, there is a trend toward an increasing number of immigrants going to the Prairies and Quebec.

c. Intended Occupation

The percentage of immigrant workers has declined since 1973, from 50% to 43% in 1979. Professional/managerial and manufacturing/construction categories are the intended occupation of one-half the total immigrant work force. In this regard, it is interesting to note the category "other" has increased from 3% in 1973 to 21% in 1979 as intended occupation of immigrants.

TABLE 6

Immigrants by Age (1973-1979) Canada

Age Group	1973 Number	%	1974 Number	%	1975 Number	%	1976 Number	%	1977 Number	%	1978 Number	%	1979 Number	%
0 - 4	14,202	8	18,506	9	16,625	9	11,881	8	8,232	7	5,393	6	7,455	7
5 - 9	14,311	8	20,420	9	19,269	10	14,319	10	10,258	9	6,736	8	8,799	8
10 - 14	10,621	6	15,165	7	15,228	8	11,919	8	8,694	7	6,019	7	8,586	8
15 - 19	14,643	8	15,698	7	14,519	8	12,049	8	9,444	8	7,772	9	11,878	11
20 - 24	37,169	20	36,546	16	27,568	14	22,657	15	17,813	15	13,630	16	17,500	16
25 - 29	35,665	19	40,795	19	32,840	19	24,097	16	18,400	16	13,738	16	15,765	14
30 - 34	19,330	10	24,038	11	19,657	10	14,725	10	11,788	10	8,419	10	10,300	9
35 - 39	11,365	6	14,782	7	11,978	6	8,854	6	6,683	6	4,827	5	5,892	5
40 - 44	6,858	4	8,580	4	6,835	4	5,338	4	3,865	3	2,877	3	3,842	3
45 - 49	4,874	3	5,970	3	4,654	3	3,954	3	2,912	3	2,102	2	3,550	3
50 - 54	3,754	2	4,642	2	3,998	2	3,787	3	2,833	3	2,438	3	4,228	4
55 - 59	3,138	2	3,586	2	3,426	2	3,632	2	3,062	3	2,788	3	4,714	4
60 - 64	3,164	2	3,874	2	4,623	3	5,056	3	4,470	4	3,844	5	3,681	3
65 - 69	2,321	1	2,802	1	3,192	2	3,548	2	3,187	3	2,679	3	2,703	2
70+	2,785	1	3,061	1	3,469	2	3,613	2	3,273	3	3,051	4	3,203	3
Total	**184,200**	**100**	**218,465**	**100**	**187,881**	**100**	**149,429**	**100**	**114,914**	**100**	**86,313**	**100**	**112,096**	**100**

Prepared by: C.J. Gillis, Strategic Planning Committee, August, 1981

Source: Immigration Statistics (1973-1979)
Manpower and Immigration.

Emigration

There is little available or recorded demographic data on emigrants from Canada.

Allowing for yearly fluctuations, about 75,000 people a year leave Canada to take up residence in other countries (Table 7).

TABLE 7

Immigration & Emigration - 1962-1980 - Canada

Year	Immigration	Emigration
1962 F	74,586	76,738
1963 F	93,151	83,564
1964 F	112,606	92,430
1965 F	146,758	105,307
1966 F	194,743	91,490
1967 F	222,876	108,462
1968 F	183,974	100,035
1969 F	161,531	90,087
1970 F	147,713	80,961
1971 F	121,900	70,097
1972 F	122,006	63,238
1973 F	184,200	78,484
1974 F	218,465	78,049
1975 F	187,881	70,716
1976 F	149,429	67,858
1977 F	114,914	75,741
1978 F	86,313	77,217
1979	112,096	74,218
1980	142,439	74,460

F: Final Figure

Prepared by: C.J. Gillis, Strategic Planning Committee

Source: Statistics Canada, Estimate Section, July, 1981.

TRENDS

- Population

During the next 25 years, the population of Canada will grow by only 22% to 35%, compared to a growth of 64% during the period 1951 to 1976.

- Birthrate

The birthrate will remain as is or decrease slightly.

Canada is below the acceptable level of population replacement (2.13 births per childbearing woman). The normal practice to offset this situation is to increase immigration levels. This has not occurred due to the increased number of Canadians entering the labour force at the present time.

- Life Expectancy

It is forecasted that life expectancy will increase to 78 years for females by 1986 and to 72 years for males. However, sex-based mortality tables are being questioned as social and environmental considerations appear to outweigh genetic differences in life expectancy. It is possible, as women increase their participation in the work force, that they will experience an increase in stress and work-related illness and thus their life expectancy will decline.

- Age Distribution

The baby boom (those born between 1946 and 1965) presently represent one-quarter (6 million) of the Canadian population and are today between the ages of 16 and 36.* Consequently, the 1980s is the era of the young adult.

By the early 1990's, Canada will experience a middle age bulge, and by 2015 the baby boom generation will be approaching the current retirement age of 65. By 1989, 1 in 9 Canadians will be over 65; by 2000 it will be 1 in 4. This essentially will be a doubling of the middle age cohort and elderly population since 1971. It will double again by 2031 (Figure 2).

---

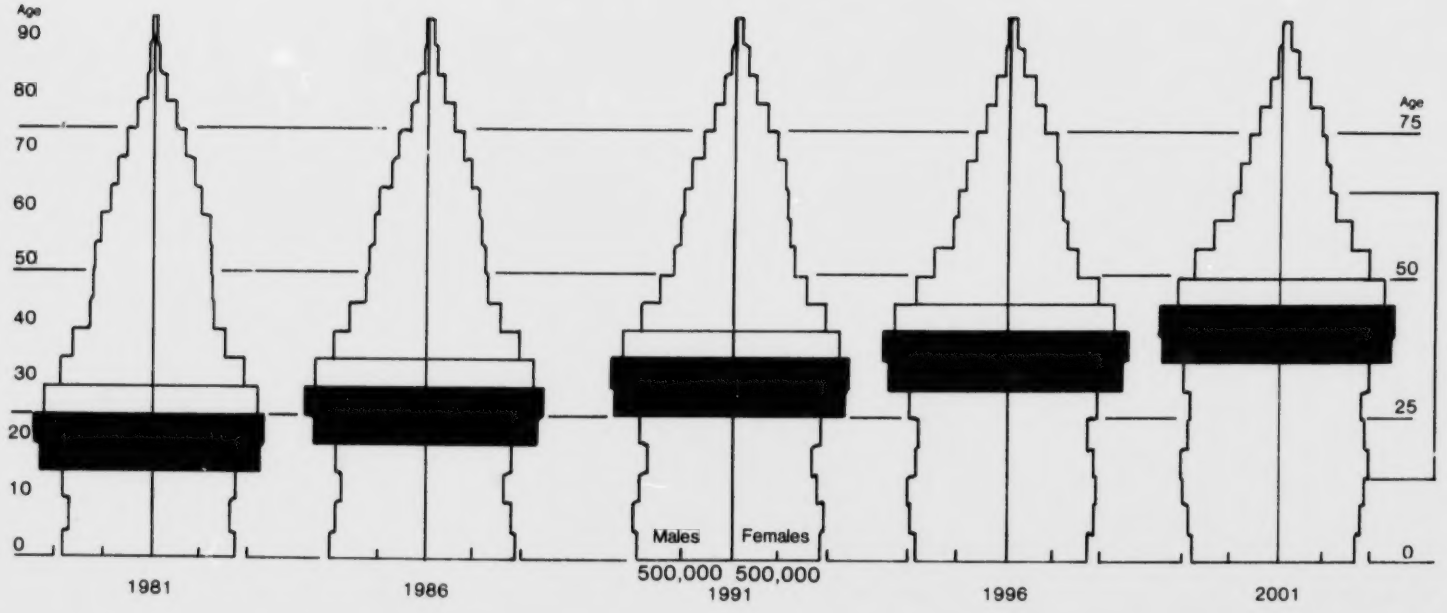
* The Native baby boom was approximately 10 years behind the national baby boom.

The big generation on the move

(The Baby Boom)

FIGURE 2

Age Distribution



Source: KETTLE, JOHN Presented at the Public Service Commission Executive Seminar "Canada's Aging Workforce", October 23, 24, 1980, Toronto, Ontario.

It is projected that the 25-34 age group will grow another 20% by 1986, the 35-44 group will increase by only 13% and the 50-plus component by 12%.

In 1979, 50% of the population was more than 28.8 years old. By 2001 one-half of the population will be more than 36 years old.

The Canadian population is getting older resulting in an aging work force. By 1991, the number of people entering Canada's labour force will have declined sharply. At present, 25% of the Canadian labour force is 15-24. By 1991, this will decline to 18%.

Children dependency will decline, while aged dependency will rise steadily until 2031. The overall total ratio, however, will decline.

- Immigration Rate

  Statistics Canada forecasts an average level of immigration during the next 15-25 years of approximately 150,000 per year.

- Emigration Rate

  Statistics Canada has also forecasted 75,000 emigrants per year (acknowledging that much less is known about emigration than immigration).

IMPLICATIONS

- The supply of young, educated workers may be too much for the economy to absorb in the immediate future.
- Financial and job expectations may not be met as the "baby boom" generation has less chance for promotion than their predecessors.
- By the early to mid-1990's, the "boomies" will leave a void behind so that there will not be enough people to do the jobs.
- School enrollments will fall and result in closings.
- Universities and colleges will have to adapt to a wide range of community uses (the education system is already under pressure to reduce budgets in the face of declining enrollments).
- Age-related services will be drastically affected.
- The demand for health care facilities for the elderly will triple.
- The task of providing for the elderly may fall to a greater degree to the government as the family's capacity for supporting aging parents is lessened.
- By 2030, Canada Pension Plans and other services to the elderly may represent 10% of the GNP compared to the present 3%.
- Social security programs could conceivably be bankrupt.
- There will be competition for funding among some government departments and this could produce a major crisis for corrections.
- By 1983, the baby boom generation will represent 40% of the electorate.
- Eventually, the elderly will be a strong lobby group. This, and their numbers alone, will result in considerable focus on the interests of senior citizens and the older middle-age.
- The aging of society will produce a conservative society in attitude/outlook.
- Business will try to promote early retirement.

- Eventually, however, without increased immigration, Canada will have a serious shortage of labour at low-skilled jobs which may force review of retirement practices.

- Canada's economic situation will be influenced by changes in the population.

- By the late 1980's there will be fewer people in the age-at-risk category which could impact on arrest and incarceration rates and offence patterns (i.e. less violent crime). Western Canada and the North may represent an exception due to the later impact of the Native baby boom.

- By 1995, there is a likelihood of an increase in the age-at-risk population as a result of a large number of baby boom parents delaying families until the early 1980's.

- The population shift to the west, combined with the Native baby boom, may result in the need for more federal and provincial correctional facilities in Western Canada.

NOTE

There are some unique qualitative aspects of the "baby boom" generation. This generation is "different" but not simply because of its numbers.

Its levels of education and affluence have exceeded those of all previous generations. It has been described as "a Superclass with an economic power that outstrips the GNP of most countries"; "an economic elite born to power".*

It will be the largest and most influential interest group ever and, therefore, the Committee must examine the lifestyle of this generation and how it may impact on Canada's future. This will be done in our working paper on **Values and Attitudes.**

---

* The reader may be interested in the following analyses of the "baby boom" generation:

JONES, Landon Y., *Great Expectations*. Ballantine Books, Toronto, Canada, 1981.

KETTLE, John, *The Big Generation*. McClelland and Stewart, Toronto, Canada, 1980.

NATIVES

Working Paper No. 2*

TABLE OF CONTENTS

DEFINITION 23

CURRENT SITUATION 24
Population 24
Social Conditions 28
Education 28
Economic Conditions 28
Political Conditions 29
The Native Offender 29

TRENDS 32

IMPLICATIONS 32

BIBLIOGRAPHY 34

*This paper is a sub-section of the major area: **Special Groups.**

DEFINITION

The term "Indian" refers to **status** Indians, that is, persons registered or entitled to be registered as Indians according to the Indian Act.

"Native" refers to persons of Aboriginal descent. This includes status, and non-status Indians, Métis and Inuit.

The data on Indians is a summary of all available (and reliable) information. There is little data available on Métis and non-status Indians and figures pertaining to these categories must be interpreted with caution.

CURRENT SITUATION

Population

There are approximately 300,000 Indians in Canada (see Table 1).

The number of non-status Indians and Métis can only be estimated since they are not enumerated separately. The Ministry of Indian Affairs and Northern Development report 450,000 in 1977. The Native Council of Canada reports between 750,000 and one million.

There are between 18,000 and 22,000 Inuit.

a. Fertility

The Indian population has been increasing faster than the general population, particularly in the last 20 years, and now represents 1.3% of the Canadian population compared to 1.0% in 1961. The Indian growth rate reached a high point in the mid-sixties and has rapidly declined since, resulting in a "baby boom" effect approximately 10 years behind the national "baby boom" (Siggner, p. 13).

TABLE 1

Registered Indian and Total Populations 1966, 1971 & 1976 and Projections for 1981 and 1986

Year	Registered Indian		Total Population	
	Population	Average Annual Growth Rate	Population (000's)	Average Annual Growth Rate
	N	%	N	%
1966	228,667	3.0	20,014.9	1.6
1971	263,499	2.1	21,568.3	1.2
1976	291,171	1.8	22,992.6	1.4
1981	318,081	1.4	24,472.5	1.4
1986	340,739		26,258.6	

Source: A.J. Siggner, An Overview of Demographic, Social and Economic Conditions Among Canada's Registered Indian Population, Research Branch, P.R.E. DIAND, 1979.

b. Mortality

Death rates for Indians remain well above the national average. For example, the death rate for Indians 20-44 years old is four times that of the general population and their infant death rate is twice the general population (Siggner, p. 44).

c. Age Composition

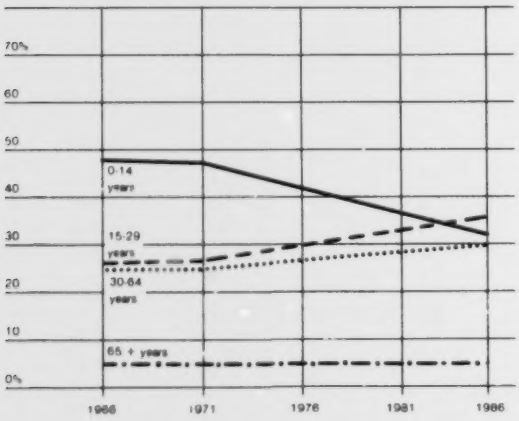
As a result of higher fertility rates and lower life expectancy, the Indian population is "younger" than the national population (see Table 2).

The percentage of the Indian population in each category is illustrated in Figure 1.

FIGURE 1

AGE COMPOSITION

% of Population in Each Age Category



Source:
A.J. Siggner. *An Overview of Demographic, Social and Economic Conditions Among Canada's Registered Indian Population*, Research Branch. P.R.E., DIAND, 1979

TABLE 2

Percentage Distribution by Selected Age Groups for the Registered Indian[1] and Total Populations, 1966, 1971, 1976 and Projections for 1981 and 1986

Year	Percentage Distribution by Age Group									
	0 - 14		15 - 29		30 - 64		65 +		15 - 64	
	Reg. Indian	Total Pop.	Reg. Indian	Total Pop.	Reg. Indian	Total Pop.	Reg. Indian	Total Pop.	Reg. Indian	Total Pop.
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
1966	47.7	32.8	24.4	22.7	23.7	36.8	4.2	7.7	48.1	59.5
1971	46.6	29.4	25.9	25.9	23.4	36.6	4.1	8.1	49.3	62.5
1976	42.1	25.5	29.3	28.3	24.5	37.5	4.1	8.7	53.8	65.8
1981	36.8	23.7	32.6	28.2	26.4	38.8	4.2	9.4	59.0	67.0
1986	31.9	24.5	34.2	25.3	29.7	40.4	4.2	9.8	63.9	65.7

[1] The registered Indian population between 1966 and 1976 is adjusted for late reported births.

Sources: Registered Indian population by age, sex and residence, for Canada, 1966 to 1977, Program Reference Centre, Indian and Inuit Affairs Program. Unpublished worksheets, Research Support Section, Research Branch, Indian and Inuit Affairs Program.

Prepared by: Research Branch, Indian and Inuit Affairs Program, D.I.A.N.D., 22-6-79.

d. Sex Distribution

As of December 31, 1979, 50.5% of the total Indian population was male. This proportion was consistent through all age groups and is similar to the sex distribution of the general population.

e. Geographical Distribution

Indians represent an increasing proportion of the population in the western provinces. For example, in Saskatchewan, the proportion of Indians in the population increased from 3.3% to 5.0% from 1966 to 1976. In Manitoba, the proportion changed from 3.3% in 1966 to 4.3% in 1976 (DIAND, 1980, p. 11).

Table 3 shows the distribution of the Native population (status Indians, non-status Indians, Métis and Inuit) in Canada in 1977.

TABLE 3

Distribution of Native Population, 1977

Province	Population	Status Indian Population	Estimated Metis and Non-Status Indian Population	Estimated Inuit Population	Estimated Total Native Population	% Native Population
Newfoundland	557.700	-	1.200	2.200	3.400	0.6
Prince Edward Island	118.200	466	1.400	-	1.866	1.6
Nova Scotia	828.600	5.417	8.100	-	13.517	1.6
New Brunswick	677.300	5.096	7.600	-	12.696	1.9
Quebec	6.234.500	31.333	78.200	4.410	113.943	1.8
Ontario	8.264.500	63.685	159.200	-	222.885	2.7
Manitoba	1.021.500	42.630	127.800	-	170.430	16.7
Saskatchewan	921.300	43.651	130.950	-	174.601	19.0
Alberta	1.838.000	34.537	103.600	-	138.137	7.5
British Columbia	2.466.600	54.192	162.500	-	216.692	8.8
Yukon Territory	21.800	2.766	7.200	-	9.966	45.7
Northwest Territories	42.600	7.397	10.500	16.150	34.047	80.0
Canada	22.992.600	291.170	798.250	22.760	1.112.180	4.8

Source: Victor F. Valentine. "Native Peoples & Canadian Society: A Profile of Issues and Trends": in Raymond Breton, Jeffrey Reitz & V.F. Valentine (eds.), *Cultural Boundaries and the Cohesion of Canada* (Montreal: The Institute for Research on Public Policy, 1980). p. 81.

Of 573 bands, 71%, representing about 65% of the total registered Indian population, are situated in either rural or remote locations.* This compares to less than 25% of the national population living in rural areas (Siggner, p. 19).

* Bands vary in size from 10 to 9,000.

There has been a rapid increase in the total number of Indians living off reserves since 1965 (a trend which is expected to continue at a more-or-less steady rate) and young adults are the largest component of the off-reserve Indian population (Siggner, p. 14).

Social Conditions

The use of social assistance and welfare by Indians has increased from more than one-third of their population to slightly more than one-half in the last 10 to 15 years despite the fact that the dependent population (under 15 and over 65) has declined to approximately 41% of the Indian population in 1981, compared to 33% in the national population (Siggner, p. 10).

An estimated 50 to 60% of Indian health problems are alcohol-related (DIAND, 1980, p. 21).

The percentage of violent deaths among Indians is three to four times higher than among the national population. Suicides, particularly in the 15-24 group, are more than six times the national rates.

Education

During the last 10 to 20 years, Indian educational levels and skills have improved. Participation in elementary schools is close to the national level. At the secondary school level, total Indian attendance has increased by 50% since 1969, although participation rates are declining from their peak in 1972-73. Retention through to the end of secondary school is about 20% compared to a national rate of 75% (Siggner, p. 28).

The numbers of Indians enrolled in universities in 1979 was 2,700 (compared to only 57 in 1963). A smaller proportion of Métis, non-status Indians and Inuit are attending universities (Métis and Non-Status Indian Constitutional Review Commission, p. 11.).

Economic Conditions

Conditions for Natives have improved over the last 20 years. However, such improvement is relative. There are still glaring socio-economic inequalities between Natives and non-Natives and, compared to the national population, Natives remain disadvantaged. Native unemployment figures range from 35 to 75% (variance due to the absence of reliable surveys). Further, a substantial proportion of Native family incomes are derived from a variety of provincial/federal welfare assistance programmes.

Political Conditions

Native people have become more politically sophisticated and influential in the last 10 years. This fact is evident from the new Constitutional guarantee of Aboriginal Rights and, more significantly, the fact that Métis are now officially recognized as aboriginal people.

Political involvement is evident from the growth in the number of Native political associations. Although there are many national Native groups, the strength is most apparent in the provincial groups and tribal centres, especially in Saskatchewan, rather than in the national bodies. This situation has resulted from the fact that the national groups, including criminal justice groups, are creations of the government and, like the Bands, are an administrative concept, cutting across cultural lines. It is this cultural atmosphere that is critical in understanding the Native position vis-à-vis political developments. In this respect, government regulations are seen by many as outmoded and tending only to perpetuate a paternalistic government attitude. Thus Native leaders have established their strength in Native-based associations and not in government-imposed structures.

The Native Offender

The over-representation of Natives in the criminal justice system has been documented through incarceration statistics. There is little data on arrest statistics.

a. Arrests

In 1969, Bienvenue and Latif analysed adult arrest statistics that resulted in charges by the Winnipeg City Police. Although the native population at that time was approximately 3% of the urban Winnipeg population, it was found that Natives accounted for 27.2% of all male offences and 69.5% of all female offences.

Natives were over-represented in every offence category except drug offences. There was a high Native involvement in relatively minor crimes, particularly those that involve liquor (Bienvenue and Latif, 1974, p. 110).

b. Incarceration - Federal

Most available information on Native offences is based on federal incarceration data. Some provincial data is available and is discussed separately.

Indians **and other Natives** are over-represented in penitentiaries by about twice their proportion of the total Canadian population. In July, 1981, Indians and other Natives represented 8.3% of the federal inmate population (819 of 9,877). Of the 819 Natives in federal institutions, there are 578 Indians, 217 Métis and 24 Inuit. About 64% of federal Native male inmates are incarcerated in the Prairies. There are 16 Indians and two Métis in the Prison for Women, representing 9% of the total Prison for Women population.

Data* for 1979 indicates that 38% of Native inmates are incarcerated for violent crimes compared to 26% of non-Native inmates. A further 21% of Native inmates are incarcerated for robbery compared to 31% of non-Native inmates.

Thirteen per cent of all Native inmates have been convicted of manslaughter whereas only 5% of non-Native inmates have.

One per cent of Native inmates are incarcerated for narcotics offences compared to 11% for non-Natives.

The above statistics indicate an over-representation of Natives in the violent offence category and an under-representation in the drug offence category.

About 75% of Native inmates in federal penitentiaries are between the ages of 20 and 34 compared to 66% of the total federal inmate population.

Sixty-four per cent of Native inmates are serving sentences over three years, compared to 77% of non-Native inmates. Twenty-two per cent of all Native inmates are serving sentences of between five and fifteen years compared to 33% of non-Native inmates. Twelve per cent of both Native and non-Native inmate populations are serving life sentences.

Fifty-nine per cent of Natives have no previous federal penitentiary commitments, compared to 65% of the non-Native inmate population. Twenty per cent of both Natives and non-Natives have one previous commitment; 21% of Natives compared to 15% of non-Natives have two or more previous commitments.

---

* CSC, 1980

The granting of parole and other forms of release to Natives is lower than for non-Natives. About 25% of Natives who apply are granted parole, compared to about 42% of non-Natives (NPB, 1981).

Parole revocation without offence is higher for Natives than non-Natives (23% to 13%). Similarly, a greater proportion of Natives on Mandatory Supervision are revoked without offence than non-Natives (33% to 17%) (NPB, 1981).

c. Incarceration - Provincial

There is little data available on Native inmates in provincial correctional systems. The only available data is from Saskatchewan and the following applies only to that province.

Hylton's 1976-77 data indicates that

> If only the population over 15 years of age is considered, then male Treaty Indians were 37 times more likely to be admitted (to a provincial correctional centre) while male non-status Indians were 12 times more likely to be admitted. In comparison to female non-Natives, female Treaty Indians ... were 131 times more likely to be admitted, while female non-status Indians and Métis were 28 times more likely to be admitted (p. 4).

Furthermore,

> (A) male Treaty Indian turning 16 in 1976 had a 70% chance of at least one incarceration in a provincial correctional centre by the age of 25. The corresponding figure for a male non-status Indian or Métis was 34%, while for a non-Native male, the figure was 8% (Hylton, p. 4).

The high representation of persons of Indian ancestry is caused principally by a much higher chance of being jailed in the first place than by the readmissions of a small group (Hylton, p. 5).

In 1978-79 an average of 740 sentenced offenders were incarcerated in provincial correctional centres on any given day. Sixty-two per cent of these were persons of Indian ancestry. This figure has been fairly stable since 1972-73 (Saskatchewan Social Services, p. 5).

In addition,

> Treaty Indians are about 100% more likely, and others of Indian ancestry are about 60% more likely than non-Natives to recidivate over a three-year period (Saskatchewan Social Services, p. 4).

The number of Native inmates incarcerated for default of payment is one in twelve. For non-Natives, the fine default figure is one in twenty-five. Both figures represent a significant decrease in recent years (Saskatchewan Social Services, p. 6).

Indians are incarcerated for more offences against provincial statutes and municipal by-laws than non-Indians (Saskatchewan Social Services, p. 7).

About 35% of probation caseloads in Saskatchewan are Natives (compared to 15% in 1968-69), but only 30% of P.S.R.'s are completed on Natives (Saskatchewan Social Services, p. 2).

The Fine Option Program is heavily utilized by persons of Indian ancestry, the Program estimate being that roughly 85% of the clients are of Indian ancestry (Saskatchewan Social Services, p. 8).

TRENDS

- The Indian growth rate reached a high point in the mid-sixties and has rapidly declined since, resulting in a "baby boom" effect approximately 10 years behind the national "baby boom".
- Indian migration from reserves to urban areas is increasing.
- The number of Indians in the "age-at-risk" age group is increasing.
- There is an increasing political and cultural awareness among Native people. At the institutional level, there has been a growth in the number of Native "programmes".

IMPLICATIONS

- The "baby boom" group will enter the labour force, the family formation stage and the housing market throughout the 1980's.
- The age group 15-29 will be approximately 34% of the Indian population by the mid-1980's, compared to 25% of the national population.

- The decrease in the number of dependent children will reduce the dependency rate.
- The per capita standard of living of Indian people will decrease.
- The increasing numbers of unemployed Indians could double by the early 1990's.
- There will be pressure for off-reserve migration or greater demands for housing and employment on reserves.
- The necessary amount of social assistance could grow substantially, particularly when unemployment is combined with the growing number of single female parent families.
- The number of potential recruits for post-secondary education will be limited and Indians may be ill-equipped for entry into the labour force.
- The number of deaths by accident and violence among young Indian adults will increase.
- Crime rates among Indians will increase.
- Both federal and provincial Indian incarceration rates will grow.

In summary, with a greater proportion of Indians in the "at-risk" age group, and without substantial changes in social, economic and/or the criminal justice system, the above implications will occur.

More specifically, their numbers, their increasing cultural awareness and their growing political strength may well force CSC to provide, with Native involvement in planning and implementation, more Native operated and focussed programs and perhaps to develop wilderness camps and urban release centres for Native penitentiary inmates.

BIBLIOGRAPHY

Bienvenue, R.M., Latif, A.H., "Arrests, Dispositions and Recidivism: A Comparison of Indians and Whites", *Canadian Journal of Criminology and Corrections*. Volume 16, April, 1974, pp. 105-116.

Department of Indian Affairs and Northern Development, *Indian Conditions: A Survey*. Ottawa, 1980.

Hylton, J.H., "Locking Up Indians in Saskatchewan: Some Implications for Human Service Education and Programming." Paper presented at the Annual Conference of The Canadian Association of Schools of Social Work. Montreal, June 2-5, 1980.

Saskatchewan Department of Social Services, *Research Report: The Involvement of Persons of Indian Ancestery with Saskatchewan Corrections Programs*. Prepared for: Saskatchewan Corrections Division, Quarterly Meeting, Waskesiu, June 3-5, 1980.

Siggner, A.J., *An Overview of Demographic, Social and Economic Conditions Among Canada's Registered Indian Population*. Research Branch, PRE, DIAND, 1979.

The Report of the Métis and Non-Status Indian Constitutional Review Commission: Native People and The Constitution of Canada. Mutual Press, Ottawa, April, 1981.

THE FEDERAL-PROVINCIAL DIVISION OF RESPONSIBILITY IN CORRECTIONS

Working Paper No. 3

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION 36

INCARCERATION 36
History of the Jurisdictional Split 36
Proposals for Change 37

PAROLE 41
History 41
Proposals for Change 42

THE CURRENT SITUATION 45
Transfer of Custody 45
Transfer of Parole Authority 47
Treatment of Mentally Ill Offenders 48

TRENDS 48

IMPLICATIONS 49

OTHER POSSIBILITIES 50

REFERENCES 53

INTRODUCTION

This paper focuses on the federal-provincial jurisdictional split in Canadian corrections. Briefly, it covers the history of the jurisdictional split, major proposals for change, the current situation and present trends. In addition, the implications of the present trends are discussed as well as some other possible scenarios. The major areas considered are incarceration and parole. Both these areas are in a state of change and jurisdictional boundaries are not as finite as they once were.

Basically, incarceration is characterized by a federal-provincial "two-year split". That is, the federal government is responsible for those offenders sentenced to two years or more and provincial governments are responsible for offenders sentenced to less than two years.

Parole was, until 1978, principally a federal authority, its jurisdiction extending over all inmates in federal institutions as well as those in provincial institutions for violations of the Criminal Code or other federal statutes. The only exceptions to the federal government's power was provincial jurisdiction over offenders incarcerated for violation of provincial statutes and the indeterminate portion of definite/indefinite sentences in Ontario and British Columbia.

There has been, since 1978, a gradual shift toward more provincial responsibility in this area.

INCARCERATION

History of the Jurisdictional Split

Section 91 of the British North America Act, 1867, states that:

> 91... the exclusive Legislative Authority of the Parliament of Canada extends to ...
>
> 28. The Establishment, Maintenance and Management of Penitentiaries.

Provincial powers are outlined in section 92 which reads in part:

> 92... In each province the Legislature may exclusively make laws in relation to ...
>
> 6. The Establishment, Maintenance and Management of Public and Reformatory Prisons in and for the Province ...

The rule regarding the "two-year split" in jurisdiction, although not mentioned in the B.N.A. Act, is contained in the Criminal Code and "is implicit in the Penitentiary Act" (Jaffary, p. 364) and, in fact, predates the B.N.A. Act.

Jaffary indicates that

> The two-year period was first fixed as the dividing line between local jails and penitentiaries, in a statute of the old Province of Canada enacted in 1842 (p. 364).

Further,

> The whole scheme of the B.N.A. Act, as originally enacted, was to have the citizen look to the province for all social services supplied or regulated by the state (p. 366).

Section 92(7) of the B.N.A. Act gives the provinces the power "in relation to hospitals, asylums, charities and eleemosynary institutions..." (p. 366).

The administration of the Juvenile Delinquents Act, although it was enacted by Parliament, is exclusively a provincial responsibility and Section 93 of the B.N.A. Act provides provincial powers governing education.

The entire area of corrections, therefore, seems contrary to the general situation which gives provinces the responsibility for direct social services.

Proposals for Change

Over the years, a number of commissions have challenged the two-year split.

1. The Inter-Provincial Conference of 1887

It was recommended by the Quebec delegation that the federal government bear the cost of the administration of justice in all criminal matters, and

> the maintenance of prisoners convicted for infringement of Federal laws; amendment of the criminal law so as to limit

> to six months the period of incarceration in Provincial prisons, all incarceration for periods of over six months to be in the (federal) penitentiaries (Needham, p. 5).

2. ***Report of the Royal Commission to Investigate the Penal System of Canada, 1938***

The "Archambault Report" recommended that all corrections should be brought under a centralized (federal) authority, with the provinces providing prisons only for offenders who violate provincial statutes, offenders on remand and prisoners who are serving short sentences.

The reasons for this proposal were for both economic purposes - the centralization of the prison system would result in considerable cost saving - and treatment purposes.

In respect to treatment, Archambault said:

> It is obvious ... that if different treatment than that recommended by your Commissioners is given to the prisoners in provincial institutions, if classification and segregation are not uniformly instituted, if a different discipline is in effect, and the administration is not supervised by the same authorities, the success of the system recommended by your Commissioners would be jeopardized, and the evils discerned in the antiquated treatment at present in existence would be permanently extended. The federal authorities would be handicapped in the proper treatment of those who come to federal institutions already stamped with the imprints of the multiple provincial institutions (p. 340).

The Archambault proposal for the treatment of female inmates was one of decentralization, in effect, the abolition of The Prison for Women as a federal institution for females.

3. ***Report of a Committee Appointed to Inquire into the Principles and Procedures Followed in the Remission Service of the Department of Justice of Canada, 1956***

The "Fauteux Report" encouraged centralization by proposing that the provinces retain the responsibility for offenders sentenced to less than six months and all others come under the authority of the federal government. The rationale was similar to that stated by Archambault: rehabilitation is more likely in a centralized system and any sentence of less than six months is meaningless in terms of rehabilitation.

Unlike the Archambault Report, however, Fauteux merely urged a "more intensified treatment program" for inmates in the federal women's prison, thus supporting centralization for female inmates.

4. **1958 Federal-Provincial Conference**

In response to the Fauteux Committee recommendations, the federal government offered to assume more responsibility for incarceration. This offer received a mixed response, based in large part on the financial state of individual provinces. New Brunswick, for example, preferred centralization while Ontario favoured provincial responsibility for more inmates. Other provinces were ambivalent and no consensus was achieved.

5. ***Report of the Canadian Committee on Corrections, 1969***

The "Ouimet Committee" failed to find an alternative to the two-year split and recommended that:

> ... there be provision for the federal government to contract for prison service from a province and for a province to contract for prison service from the federal government (p. 283).

The Committee proposed "no change" regarding the situation of the female inmate.

6. The Law Reform Commission of Canada, 1975

The approach of the Law Reform Commission represents, according to Needham,

> a considerable departure both from existing practice and from those of its predecessors. The split would be structured along what are essentially *functional* grounds, *rather* than those of sentence length (p. 35).

Essentially, the Law Reform Commission proposed that sentences to imprisonment be imposed for one of three reasons:

- to protect society from violent offenders. It is proposed that all such offenders be incarcerated in federal prisons, the maximum sentence being twenty years.

- to denounce behaviour considered highly reprehensible and which constitutes a serious violation of basic values. This refers principally to property offenders. The Commission proposes a maximum of three years incarceration, to be served in either a provincial or federal institution.

- to coerce offenders, where other sanctions have failed. This provides a maximum of six months incarceration in provincial institutions.

The issue of the female offender has not been discussed to date by the Law Reform Commission.

7. The Steering Committee on Split in Jurisdiction in Corrections, 1978

The Steering Committee was formed in October, 1977 at the request of the Continuing Committee of Deputy Ministers (of corrections) to examine three options regarding the federal-provincial split:

a) the provinces assume responsibility for all adult corrections;

b) the federal government take over all adult corrections where prison terms exceed six months;

c) the establishment of a joint federal/provincial corporation to take control of all corrections in a province.

The Steering Committee added two options for examination:

- Any combination of the first three options; and,
- The federal government takeover of all sentenced offenders.

The outcome of the study was a maintenance of the status quo but with a proposal that federal and provincial governments work toward the elimination of duplication and overlap. In this respect, eleven areas were identified by the Steering Committee as requiring attention. These areas were Programs, Facility Planning, Training Programs, Exchange of Services Agreements, Protective Custody Cases, Classification, Community Residential Centres and Community Programs Generally, Co-operation with other Provincial Agencies, Personnel Salaries, Research and Information Systems, and Parole and Probation Supervision (pp. 58-63).

The committee responsible for dealing with these areas, however, has been inactive for some time.

In summary, there have been many studies and discussions over the years regarding the federal-provincial split in jurisdiction but to date the "two-year split" seems unchangeable. However, Needham notes that, in recent years, "attention has focused on options that would give increased responsibility to the provinces" (p. 38).

PAROLE

History

Prior to 1899, the only mechanism by which an offender could be released from prison prior to the expiry of his sentence was through the Royal Prerogative of Mercy, the powers for which were vested in the Governor General.

The "Ticket of Leave Act" was passsed in 1899 and provided that the Governor General, on the advice of a member of Cabinet, could grant leave from incarceration to any inmate in a federal or provincial institution who had been convicted of a Criminal Code offence.

An inmate was eligible for release at any time during his sentence and, at least in the early days, the decision was basically a clemency consideration. Supervision was delegated to after-care agencies or the police.

There were two exceptions to the federal authority:

- A 1913 amendment to the Prisons and Reformatories Act permitted Ontario to impose definite-indeterminate sentences. In 1916, the Prisons and Reformatories Act was modified to allow for the creation of an Ontario Parole Board with authority over the indeterminate portion.

- In 1948, in British Columbia, definite-indefinite sentences were introduced for offenders sixteen to twenty-three years old and a provincial parole board was created at that time.

The Ticket of Leave Act was replaced in 1958 by the Parole Act. This resulted in the creation of a National Parole Board, the members of which were appointed by the Governor in Council, and the National Parole Service (the supervisory branch). The Board was established as "an independent statutory body not answerable for its operations and decisions to any department or minister except for the supervision and direction of the National Parole Service" (Senate, p. 16).

The Board had jurisdiction over any offender incarcerated for a Criminal Code offence, regardless of whether the sentence was served in a federal penitentiary or provincial prison, but no jurisdiction over children, persons who violated provincial statutes or the indeterminate portions of definite/indeterminate sentences in Ontario and British Columbia.

Proposals for Change

The following commissions have examined parole in Canada:

1. ***Report of a Committee Appointed to Inquire into the Principles and and Procedures Followed in the Remission Service of the Department of Justice of Canada, 1956***

   The "Fauteux Committee" prompted the enactment of parole legislation in 1958 resulting in the creation of the Parole Act, the National Parole Board and the National Parole Service.

   The Committee noted that:

   > The duality of administrative functions under the Ticket of Leave Act and the Prisons and Reformatories Act has led to establishment of a confused, unbalanced and complex scheme of correction that is not conducive to a well integrated and co-ordinated progressive national policy (p. 59).

They recommended that:

> The provisions of the Prisons and Reformatories Act that authorize the imposition of determinate plus indeterminate sentences should be repealed and the parole boards of Ontario and British Columbia should be abolished (p. 88).

They emphasized the need for uniformity of policy and practice in recommending:

> the establishment of a national parole board, with headquarters in Ottawa, to have jurisdiction indicated hereunder. It has been suggested to us that regional parole boards would be a satisfactory alternative. We reject this suggestion, because we consider that only a national board, having over-all jurisdiction, will be able to develop and maintain a national parole policy and practice, and provide the uniformity of administration that we consider to be so essential in this aspect of the Canadian correctional field (p. 80).

In summary:

> The Board should have exclusive jurisdiction over parole in relation to all persons who are serving sentences of imprisonment imposed under the criminal law of Canada ... (p. 81).

2. ***Report of the Canadian Committee on Corrections, 1969***

The "Ouimet Committee" reiterated Fauteux's view that the Prisons and Reformatories Act should be amended to delete the provision for determinate plus indeterminate sentences in Ontario and British Columbia.

The Committee differed from Fauteux, however, in that it recommended:

> that the federal government retain responsibility for parole as it affects all inmates of federal penitentiaries and that the provinces assume responsibility for parole as it affects all inmates of provincial institutions (p. 283).

The Committee also proposed that the National Parole Service be removed from the authority of the Board and be united administratively with the Penitentiary Service in order to provide a more coordinated service to the offender.

3. *Report of the Task Force on Release of Inmates, 1972*

The "Hugessen Report" recommended a decentralized federal system based on the five regions of the country.

The Committee proposed the establishment of "local Boards" to serve institutions or clusters of institutions:

> 7. Subject to review by Regional Boards, Local Boards should have jurisdiction to decide all parole cases involving inmates serving terms of less than five years who have no history of crimes of violence and do not fall into any other category specified by the Regional Board.
>
> 8. Regional Boards should have jurisdiction to decide all other parole cases (p. 51).

The Committee further proposed that:

> 15. The system of Regional and Local Boards would be applicable to provincial institutions. However, those provinces who wish to do so should be permitted to establish their own parole systems for prisoners held in provincial institutions (p. 52).

4. ***Parole in Canada: Report of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, 1974***

The "Senate Committee" supported the Fauteux Committee recommendation that the "definite-indeterminate" sentences provided in the Prisons and Reformatories Act should be abolished (p. 6).

Like Hugessen, the Committee favored a regionalized federal board with authority over inmates in federal institutions but went a step further regarding provincial boards. The Senate Committee proposed that "The authority to parole inmates sentenced to imprisonment in provincial institutions should be transferred to provincial governments" (p. 6).

5. In the late 1960's and early 1970's, a number of studies of provincial correctional systems were undertaken. It was generally agreed that provinces should establish provincial parole boards with authority over all inmates in provincial institutions. Prince Edward Island and Newfoundland were the exceptions to this view.

6. ***Solicitor General's Study of Conditional Release, 1981***

One other major parole study was completed in 1981. This study, however, was basically an examination of internal operations of the National Parole Board. There were no recommendations regarding the federal-provincial jurisdictional split.

THE CURRENT SITUATION

There are a number of "exchange of service" agreements between the federal government and various provinces.

Transfer of Custody

One such exchange of service arrangement is the "transfer of custody" agreement with the territories and each of the provinces except Ontario and Prince Edward Island.

The first such agreement was in 1949 - an agreement by which inmates sentenced to two years or more in Newfoundland were allowed to remain in provincial institutions. (In April, 1975, an agreement between the governments of Canada and Newfoundland provided for provincial inmates - those sentenced to less than two years - to be transferred to federal institutions.)

Similar two-way transfer of custody agreements were signed with all other provinces and territories, except Ontario and Prince Edward Island, between 1973 and 1975.

The number of provincial inmates in federal institutions on September 30, 1981, was 24. There were no females under a provincial jurisdiction being confined in a federal penitentiary.

On the same date, the number of federal inmates in provincial institutions was 184. However, 109 of those were female and of those, almost one-half are confined in Quebec institutions.

A more detailed breakdown of the federal female inmate population is as follows:

Federal female inmates on register (September 30, 1981):	214	
Currently registered at the Prison for Women	105	(78 on count)
Currently registered in provincial institutions:		
Quebec	53	
British Columbia	32	
Alberta	14	
Manitoba	3	
Saskatchewan	5	
Nova Scotia	2	
N.W.T.	0	
New Brunswick	0	
Newfoundland	0	
	109	

(There are no agreements with Ontario and Prince Edward Island)

In addition to the transfer of custody agreements, three provinces - Quebec, British Columbia and Alberta - have agreed to accept block transfers of federal female inmates to those provinces. British Columbia and Quebec will take all federal female inmates from their provinces, Alberta will take those from Saskatchewan and Manitoba as well as their own but will not accept inmates serving over ten years or those requiring psychiatric treatment. In exchange, the Federal government will provide funds for capital costs.

Generally, the exchange of service agreements have consequences for release provisions as well.

Under these agreements, federal inmates confined in provincial institutions must give up their rights to federal regulations and are subject to provincial parole boards where they exist.

Transfer of Parole Authority

As of September 1, 1978, provinces have the authority, through the Parole Act, to establish provincial parole boards with jurisdiction over any inmate in a provincial institution, including federal inmates confined in provincial facilities through the exchange of services agreement.

Both Ontario and British Columbia previously had boards with jurisdiction over provincial inmates incarcerated for violations of provincial statutes and the indefinite portion of definite-indeterminate sentences.* On February 1, 1980, the mandate of British Columbia's board was expanded to provide authority over all inmates **sentenced** to a provincial prison and federal inmates transferred to provincial facilities. Quebec (March 1, 1979) established a provincial parole board with jurisdiction over all inmates **sentenced** to a provincial prison and federal inmates transferred in under the exchange of service agreement.

Ontario expanded its authority on September 1, 1980, to cover all inmates **sentenced** to a provincial institution and, theoretically, federal inmates confined in provincial facilities. At present, however, there is no agreement with the federal government and thus no federal inmates serving sentences in Ontario's provincial prisons.

Where there are both exchange of service agreements and provincial parole boards, the provincial board's authority over federal inmates includes parole decision-making, unescorted temporary absences, community assessments and parole supervision.

There are some exceptions to this rule. Federal inmates in provincial institutions remain entitled to Mandatory Supervision. In addition, federal inmates serving life sentences or indeterminate sentences may be sent to a provincial institution only if the province agrees to respect federal release guidelines.

Where a province has not assumed parole responsibility for inmates in provincial institutions under federal legislation, the National Parole Board retains the authority to grant or refuse paroles.

---

* It should be noted that the provisions for definite-indeterminate sentences in Ontario and British Columbia have been repealed (Ontario on August 1, 1978 and British Columbia on June 15, 1981).

All provinces, with the exceptions of Saskatchewan and Manitoba have "exchange of parole supervision" agreements with the federal government and there are inter-provincial agreements which permit inmates to serve their sentences close to their home.

There are also agreements between the federal government and all provinces except Ontario, Nova Scotia, Prince Edward Island, and the Yukon for exchange of services regarding community assessments and supervision of parolees in remote areas.

The federal government and the provinces of British Columbia, Ontario and Quebec have agreed that in cases where a provincial parolee from one of the above provinces relocates to a province without a parole board, the federal government would assume supervisory responsibility.

Treatment of Mentally Ill Offenders

The federal government has agreements with both British Columbia and Saskatchewan which provide for exchange of mental health services where appropriate. An agreement with Quebec provides only for federal government use of provincial mental health facilities. There is no federal unit in Quebec.

Although there are no formal exchange of service agreements between the federal government and the Province of Ontario, there is a long-standing informal agreement between the Ontario Region of CSC and the Provincial Hospital at Penetanguishene for the placement of federal inmates who are certified under the Mental Health Act in the Provincial Hospital. Such inmates are transferred on "return warrants" and remain under the jurisdiction of the federal government.

TRENDS

There is no indication that the two-year split will be changed in the near future. Nevertheless, there is clearly a trend toward provinces assuming greater control over corrections. This is illustrated by:

- the rights of the provinces, through the Parole Act, to either establish provincial boards or extend the authority of existing ones to assume responsibility for inmates serving sentences of less than two years;

- the fact that British Columbia, Quebec and Ontario have acted in that respect;

- the fact that an increasing number of female inmates serving sentences of two years or more are being confined in their home provinces in provincial institutions under the exchange of service agreements and that the federal government and three provinces have agreed to "block transfers" of federal female inmates to provincial institutions;

- the fact that, generally, the exchange of services agreements have meant that more federal inmates are subject to provincial authority than vice-versa.

IMPLICATIONS

- If the current trend continues, the two-year split is likely to remain.

- It will be increasingly modified by more federal-provincial sharing of resources and facilities.

- There will be more sharing of responsibilities which could result in a move toward the creation of some relatively autonomous correctional systems resulting in an increased duplication of services and bureaucracies.

- More inter-governmental liaison and coordination of policy will be necessary, which ultimately requires more support staff. Failing this, the quality of service throughout the country could become more disparate.

- The custody of female inmates serving sentences of two years or more will cease to be a federal responsibility functionally if not legally. Even if only "most" provinces assume responsibility for all their female offenders, those not doing so will likely arrange for the federal government to send female inmates to neighboring provinces since the few remaining may not justify a federal institution.

- There will be pressure on the federal government to assume some financial responsibility for the upgrading of existing provincial institutions to accommodate "long-term" female inmates.

- The federal-provincial sharing of resources and facilities could result in increased litigation and disputes since, in effect, two authorities are responsible for one inmate. Federal inmates confined in provincial institutions may demand access to opportunities that would have been available to them had they remained in federal institutions.

- The distinction between federal and provincial inmates could become increasingly blurred.

OTHER POSSIBILITIES

We do not believe that Canadian corrections will become either a total provincial responsibility or a total federal responsibility. Nor do we consider the prospects of a joint federal-provincial "crown corporation" a likelihood.

Rather, we see a continued jurisdictional split but with some shifts in the federal-provincial degrees of responsibilities.

Specifically, the following factors may alter the straight-line projection discussed in the preceding pages:

1. In the case of male adult offenders, there may be a trend toward some variation of the "functional split" in jurisdiction proposed by the Law Reform Commission.

   In summary, the Law Reform Commission proposed that any sentence to imprisonment should be imposed for one of the three following reasons:

   - To protect society from violent offenders. They proposed that all such offenders should be incarcerated in federal prisons, the maximum sentence being twenty years.

   - To denounce behaviour which is considered to be highly reprehensible and a serious violation of basic values. This refers principally to property offenders. The LRC proposed a maximum sentence of three years to be served in either a provincial or federal institution.

   - To coerce offenders, where alternatives to incarceration have failed. They proposed a maximum of six months incarceration in provincial institutions.

   Two current factors suggest a possible move in the direction of the Commission's proposal. One is the perception, in the minds of some, of prison as a failure and the other is the fact that many no longer see rehabilitation/treatment as the fundamental purpose of prisons. In response to these views, there has been a strong thrust toward alternatives to incarceration for as many offenders as possible and a decrease in sentence lengths for crimes against property coupled with an increase in sentence length for violent crime.

The current thrust to keep as many offenders as possible out of prison and close to home suggests provincial authority over a greater number of offenders. Shorter sentences for property offenders will result in more inmates in provincial jurisdictions as well.

The end result of a community-based corrections orientation and the prevailing contentions about the limitations of treatment may well be that only long-term and/or dangerous and/or persistent offenders will be confined in federal institutions and for the sole purpose of protecting the public.

Should this situation occur, there are a number of logical outcomes:

- federal parole and community services **may** be considerably reduced in view of the clearly defined and somewhat limited role of federal institutions and replaced by provincial services;
- more provinces will assume parole decision-making responsibilities by establishing provincial parole boards;
- there will be an increased interest in remote access communities for long-term inmates in the federal system.

2. Some female inmates will remain in federal jurisdiction, both legally and operationally.

Some provinces, particularly the smaller ones, are unlikely to be able to provide appropriate services for a few dangerous and/or long-term female offenders. Their collective numbers from across Canada may warrant a small federal institution.

For example, as of September 30, 1981, 57 inmates confined in the Prison for Women (50% of its total population) were serving sentences of five years or more; and of those, 24 (21%) were serving life sentences.

Even if their numbers are few, a federal unit could be operated on a co-ed basis, or at least a separate female living unit with access to programmes for both males and females.

3. Despite pressures that may be brought about by the suggested functional split, it may be that few provinces will opt for establishing their own parole boards.

   It makes little sense to duplicate services already provided by the federal government in the prevailing economic conditions. Furthermore, the sensitive nature of parole decision-making makes provincial parole boards undesirable from the point of view of the provinces. Federal regional board members could be augmented by provincially appointed representatives.

4. Regardless of whether or not the current Juvenile Delinquents Act is replaced, there will be pressure toward a uniform upper age of juvenile delinquency since the Charter of Rights will prohibit discrimination based on age. Both the current and proposed legislation pertaining to young offenders is likely to be challenged as unconstitutional with respect to age.

   If, in any given province, the upper age of delinquency is increased from the present, that province may well be forced to devote its resources to expanding juvenile services. This is likely to prohibit, or at least delay, expansion in the area of adult corrections.

   If the upper age limit is lowered in any province, there will be an increase in the number of adult offenders resulting in pressure on provincial institutions and, particularly, community correctional resources.

   In this respect, the Government of Canada is now moving to establish a uniform age of eighteen across Canada.

REFERENCES

Canada. Department of Justice. *Report of a Committee Appointed to Inquire Into the Principles and Procedures Followed in the Remission Service of the Department of Justice of Canada.* Ottawa. Queen's Printer. 1956.

Canada. Department of the Solicitor General. *Final Report of the Steering Committee on Split in Jurisdiction in Corrections.* Unpublished. 1978.

Canada. *Parole in Canada: Report of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.* Information Canada. 1974.

Canada. Department of the Solicitor General. *Report of the Task Force on Release of Inmates.* Ottawa. Information Canada. 1973.

Canada. Department of the Solicitor General. *Solicitor General's Study of Conditional Release.* Ottawa. Communication Division, Solicitor General of Canada. 1981.

Canada. *Report of the Canadian Committee on Corrections. Toward Unity: Criminal Justice and Corrections.* Ottawa. Queen's Printer. 1969.

Canada. *Royal Commission to Investigate the Penal System of Canada.* Ottawa. King's Printer. 1938.

Jaffary, K.D., "Correctional Federalism", *The Canadian Journal of Corrections.* Vol. 7, No. 3. 1965.

Law Reform Commission of Canada. *Imprisonment and Release.* Ottawa. Information Canada. 1975.

Needham, H.G., "Historical Perspectives on Federal-Provincial Split in Jurisdiction in Corrections." Original unpublished. 1979. For abridged version, see *Canadian Journal of Criminology.* Vol. 22, No. 3. 1980.

THE FUTURE OF CORRECTIONS:

A SURVEY OF THE LITERATURE

A background report for
The Strategic Planning Committee

In our first annual report, we noted a number of projects that would collectively constitute a reasonable data base for the Committee to begin its work.

For example, we acknowledged the value of some understanding of trends and developments in other countries. Our examination of other jurisdictions is resulting in a series of "background" or "working" papers for Committee use. In addition, those papers completed to date have been widely distributed in the hope that, in themselves, they may be of value to the criminal justice community.

At an early stage in our work, we sought the views of theoreticians and practitioners - through a request for briefs - on the future of corrections. A summary of their opinions was shared with the reader in our first report.

A third project was a survey of the current criminal justice literature - an attempt to monitor the recent publications addressing correctional futures. The end product of that exercise - an overview of the future of corrections, based on the views of respected scholars and practitioners - is presented here.

This paper does not necessarily reflect the views of the Committee members. It is a report of views expressed in the literature.

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION 56

FACTORS AFFECTING THE FUTURE OF CORRECTIONS 57
Socio-Cultural Factors 57
i) Demographic Factors 58
ii) Economic Factors 59

Criminal Justice Factors 60
i) Economic Offences 61
ii) Terrorism 62

Corrections Factors 62
i) Community-Based Alternatives 62
ii) Prisons 64

SUMMARY 66

BIBLIOGRAPHY 68

INTRODUCTION

The study of the future is still in its infancy. Current corrections literature, and futures literature in general, lacks a clear definition of what constitutes the future. There is a tendency to discuss the future of corrections without acknowledging specific time frames. Where specified, it may be five years; it may be thirty. Very often, it is difficult to determine whether the short, intermediate or long-term future is being addressed.

Similarly, there is no consensus on the appropriate methodologies for studying the future. Strategies range from trend analysis to the expert opinions of practitioners and theoreticians.

In addition, most futures literature in corrections is relatively vague in description, perhaps due to the fact that most efforts to forecast are the result of academic interests and, therefore, do not require the specificity of a correctional agency's planning requirements. Further, any forecast in the field of corrections is subject to a number of confounding external variables that can, and do, impact on corrections.

There is a paucity of literature on the future of corrections in Canada but, although many aspects of crime are culturally-bound, a knowledge of trends and forecasts in other nations may provide insight into future developments in Canada. For example, many writers suggest that North America follows Western European and Scandinavian practices by 10 to 15 years (Rector, 1981). That Canada is not immune to international trends in crime or its treatment is substantiated by the fact that the problem of crime is addressed in international forums and there is a considerable exchange of experiences and expertise among nations.

Despite the limitations acknowledged above, there is agreement in the corrections literature on some major facts that can significantly impact on present practices and policies and consensus on a number of future directions. Of course, implicit in all the writings, is the assumption that certain socially intolerable behaviour will continue to be penalized in some way.

The literature surveyed represents primarily the informed opinion of practitioners and theoreticians and is based principally on demographic data, analyses of current criminal justice operations and an awareness of current correctional thought.

It is often difficult to distinguish between forecasts that are based on available knowledge and those based on intuition, or even those that represent the "hopes and beliefs of the prophets". No effort is made here to make this distinction. In fact, in our first report we noted that:

> there is considerable evidence that the "experts" may be "prophets". That is, their writings - observations on how they see things - tend to influence the corrections scene. For example, the writings of the labeling theorists have, to a significant extent, influenced the current non-intervention-deinstitutionalization movement.

FACTORS AFFECTING THE FUTURE OF CORRECTIONS

Factors impacting on corrections originate from three sources:

- socio-cultural factors which are external to the criminal justice system and, for the most part, beyond its control;
- criminal justice factors over which correctional administrators have only limited control.
- new directions in corrections over which correctional administrators may exercise considerable control.

Socio-Cultural Factors

No major social institution can long remain out of step with socio-cultural developments in the larger society (Ohlin, 1974). Corrections, perhaps to a greater extent than criminal justice in general or most other social institutions, is affected by conditions and changes in the larger socio-cultural system. The prison, for example, has been described as a repository of changes that happen elsewhere, a terminal point of a much larger process of social change (Cohen, 1974).

Any attempt to forecast the future of corrections, then, must be sensitive to factors external to corrections itself. In this respect, there appears to be consensus on certain socio-cultural trends that will affect corrections.

i) Demographic Factors

Changing demographic factors play a major role in the continuation/discontinuation and emergence of trends affecting both number and types of offences and offenders.

It is well documented that a certain age group in the population (adolescent/young adult) is more likely to engage in traditional criminal activities than others, especially crimes of violence (Fox, 1976). Understandably then, the overwhelming emphasis in the literature regarding demographic changes is on statistical projections of the "at-risk" population and the subsequent implications.*

A projection of the future size of this age group may give some indication of corresponding crime and incarceration rates. Most U.S. projections indicate that there will be a decline in the "at-risk" age group after 1985 until the early 1990's, after which it will climb back to the 1985 level. Given this prospect, there is likely to be an absolute decrease, or at least stablization, in the number of crimes of violence by 1990. Hasenpusch (1979) sees a similar trend for Canadian crime rates. In a straight-line projection to 1984, he forecasts a leveling-off in sexual offences, assaults and specific youth-related crime. But, with the eventual increase in numbers of adolescents and young adults, there will be a corresponding increase in violent crime (Wolfgang, 1977, Scott, 1977).

How the decline in the age-at-risk group will impact on the prison population is less certain. Fogel (1979), for example, states that the U.S. prison population "will drop in the early 1980's for a short period of time." Zimring (1975), on the other hand, through an analysis of census and birth data, sees an increase in the U.S. prison population until 1985, a subsequent drop from 1985 to 1990 and a rise to the 1985 level by the mid-1990's.

Flanagan (1977) concurs with Zimring's observation. He predicts a 20% decrease in the population at-risk between 1985 and 1995 and, further, that new highs in the prison population will be reached after 1995. He warns that even with a decrease in the at-risk age group, prison populations may not be significantly affected during such a period of decline. This is due, in part, to the possibility

---

* Various age classifications designating the "at-risk" population have been used, i.e. 15-24; 20-29; 17-20. For discussion purposes, 17-24 is used here.

that migration patterns may, in fact, result in an increase in the population at-risk in certain groups, namely the urban minorities. Gladstone (1979) supports this contention that demographic change may not be equally distributed throughout all segments of the population. Specifically, she states that the lower socio-economic strata, which traditionally has had a higher incidence of criminal activities than the general population, may be less affected by such changes. Flanagan's (1977) analysis of the prison population of the 1950's and 1960's indicated an increase in the number of inmates in the 1950's despite a decrease in the size of the at-risk group. The reverse occurred in the 1960's. He suggests that policy changes, hardening of public opinion and staggering economy may counteract any relief brought about by the decrease in the at-risk population. And, further, despite this decrease, the crime rate may grow.

It is precisely because of factors such as public attitude and economic uncertainty that any projections on future prison populations based on demographic data must be held as less than definitive. The possible exhaustion, or perceived ineffectiveness, of alternatives to incarceration could further counteract the change in this demographic factor.

Increasing urbanization has serious implications for the criminal justice system since, as noted, migration patterns may result in an increase in the population at-risk among urban minorities.

The nature of urban centres generates a large amount of crime, and forecasts indicate that the social problems associated with urban growth - concentration of low income groups, low levels of education and high unemployment - are not likely to be eased in the foreseeable future. Some writers contend the gap between the rich and poor segments of society will widen and, with it, frustrations and hostility will mount. Johnson (1974), and Travisono (1977) cite the increasing violence in urban society, particularly among poor minority groups, as indicative of future difficulties for corrections, impacting not only on the type of inmate entering the system but also on the prison conditions, inasmuch as they are manifestations of external society (Jacobs, 1977; Holt, 1977).

ii) Economic Factors

A number of writers urge consideration of the effects of economic factors on the crime and incarceration rates. The following key economic variables impact either directly or indirectly on corrections: rising unemployment (especially among youth), poverty levels, depressed economy, decreased welfare spending and criminal justice expenditures (Nagel, 1977; Gladstone, 1979; Greenberg, 1977).

Unemployment receives the greatest emphasis as a contributing factor in the crime and imprisonment rates. Nagel (1977) and Greenberg (1977) found a positive correlation between crime rates and the rate of unemployment. Close correlation has also been discovered between the rate of prison admissions and unemployment rates (Jankovic, 1977, Yeager, 1979, Greenberg, 1977, Nagel, 1977). There is not necessarily agreement as to the significance of these correlations. However, in tempering the positive correlation found between unemployment and crime, Gladstone (1979) notes that the slow growth in affluence in the future may result in a possible decrease in opportunities to commit crime, thus cancelling out the effects of unemployment on crime rates.

The emergence of the post-industrial society (Bell, 1967), with its emphasis on service and white-collar industries, and less reliance on production trades, is particularly relevant to criminal justice. Crime rates may conceivably increase if unemployment rises and social instability occurs among those not possessing the necessary education or skills to function effectively in the post-industrial world.

In summary, the "at-risk" population is clearly regarded as a critical factor in considering future crime and incarceration rates. The two other prevalent themes discussed here are urbanization and economic factors, the most notable of which is unemployment.

The impact of any one of these factors cannot be isolated from the other considerations and, as a result, definitive statements on causal relationships are, at best, tenuous.

Conceivably, there are other factors which are likely to impact on the future of corrections, such as developments in science, technology, education or a shift in values. These issues and their relationship to corrections are rarely discussed in the criminal justice literature and their impact is at present, in any event, unclear.

Criminal Justice Factors

Criminal justice factors generally noted in a consideration of the future offender population include sentencing guidelines, plea bargaining, discretionary powers of the judiciary and legislative action.

These factors are seen as beyond the control of correctional administrators (Carlson, 1977). However, awareness of possible new directions, such as a movement to mandatory flat sentences (Grosman, 1981) or to decriminalization, and the impact such directions have is critical to corrections.

i) Economic Offences

Many writers predict changes in crime patterns with crimes of violence showing a downward trend. Despite this downward shift, the incarceration rates for violent offenders are increasing, with a comparable decrease in long term incarceration for property offenders (Holt, 1977).

Given this trend, some authors see a shift toward the public viewing other types of offences as serious. Wilkins (1976) and Wolfgang (1977) predict white collar offences, particularly theft of information, will come to the fore in the 1980's/1990's. In fact, many writers contend that the computer thief will be the "criminal of the future" (Wolfgang, 1977; Bequai, 1978; Parker, 1976, Evans, 1979, Zalman, 1980). With advances in technology, especially in microprocessing and computerization, the opportunities for certain traditional property offences will decrease.

The electronic revolution now occurring will eventually alter the basis of our daily financial transactions to effect a cashless society. That paper money will become a rarity is well documented. In fact, the credit card is the first step toward the elimination of cash and cheques. Transactions will be effected by direct electronic funds transfers (EFTS), allowing individual transactions by telephone or individualized code cards. The implications of technology on money-based crime, according to experts, will be substantial, and will present a serious challenge to our system of justice.

Many writers predict a decrease in the number of traditional property offences, especially robberies, as these offences will be less remunerative. Further criminal activities that require cash transactions will be reduced as all financial transactions will be recorded, providing a deterrent element to such activities as receiving stolen goods. As traditional property crime decreases, increases in computer/credit card frauds will occur. Perpetrators will be individuals and organized criminal groups attracted by the lucrative pay-offs of such activities.

How the criminal justice system will respond to computer crime is unclear. Most experts contend that the legal system is not equipped to deal with such sophisticated crime. In fact, some authors argue that the computer criminal will "ring the death knell" to our entire system of justice (Vanderlee, 1980, Carroll, 1980, Bequai, 1978; Parker, 1976).

At present, sentences for white collar offences (including computer crimes) are lenient in comparison to those given for traditional offences. However, it may only be a matter of time before the

judiciary decides that a prison sentence is the only deterrent to such offences. The effect on the prison system could be significant. Current prison operations are geared toward traditional criminal stereotypes and emphasize security, training/education, counselling, prognosis for parole, etc. It is debatable whether white-collar offenders will require anything more than the denunciation that accompanies a sentence to imprisonment and such sentences may be quickly followed by parole. More fundamentally, whether or not this "future offender" will become the "inmate of the future" is open to speculation.

ii) Terrorism

Another emerging criminal activity that may eventually present the prison system with a new type of inmate is terrorism. Many experts in this field believe the worst is yet to come (O'Brien, 1979; Cavanagh, 1979, Wiegart, 1977, Briese, 1981). Although North America has been relatively immune from such activities, this may not be the case in the future, especially with the aid of computer technology and the sophistication of the international terrorist network. The implication of possible terrorist activities in North America could mean a number of "political" prisoners.

Another apparent trend is toward decriminalization of, or modification of sanctions for, victimless crimes. The extent to which, and the methods by which, such behaviours will be regulated is unclear.

Corrections Factors

i) Community-Based Alternatives

There is an overwhelming agreement that community-based concepts are becoming more developed and entrenched in the correctional process. Although a precise definition of community-based corrections is lacking, it generally denotes maintaining the offender within the community, a sharing of deviance control with other social institutions. Diverse forms of community-based operations are reported in the literature: traditional non-custodial sanctions, specialized centres, multi-purpose facilities, and pre- and post-release centres.

The rationale for the move to treatment of the offender in the community is based on several interrelated postulates. Economically it is attractive, compared to the present and projected costs of traditional imprisonment. Secondly, it is a logical outcome of the awareness of the ineffectiveness of prison to deter or rehabilitate. Thirdly, community-based corrections is said to provide a

more humane environment than the often destructive atmosphere of prison. There are two additional undercurrents to the contagion of community treatment: one is the impact of the labelling perspective and the other is the renewed interest in community responsibility for crime prevention/control. In respect to the latter, Luger (1974) considers the "community-based" movement to be reflective of the idea that the offender must learn to cope with and adjust to the world, and this cannot take place in the artificial milieu of an isolated institution.

The future role of community-based corrections receives varying emphases in the literature. It may be seen as an adjunct to prison (Conrad, 1975) or a critical component that can co-exist with improved prison operations (Luger, 1974). Cohen (1979) questions the spatial boundaries between prison and residential facilities, and whether community-based control/treatment will supplement or complement prison. Others see community-based corrections as encompassing the total future of corrections (Johnson, 1974, Duffee/Fitch, 1976, and Weeks, 1974).

Although there is generally a growing acceptance of the community-based corrections movement, it is not without critics or possible undesirable consequences.

Many writers are concerned that too much faith is being placed in diversion and other non-custodial sanctions. While the prison population may be reduced by channelling offenders into such alternatives, there are limits to the number of offenders suitable for community dispositions (Cohen, 1974, 1979; Flanagan, 1977). Additionally, McConville (1975) states that it would be unreasonable to assume that trends in the use of non-custodial alternative are irreversible. In fact, juvenile justice trends, which may be good predictors of events in adult corrections, support McConville's statement (Serrill, 1979, 1981; Israelowitz, 1979; Kiersh, 1981; Kelley, 1979; Sublett, 1979).

For example, the end result of the community-based corrections movement may not be economically desirable to the community as it implies the utilization of community resources and there is no assurance that such resources and services will be provided. The capability and endurance of community-based corrections is thus tied to and dictated by conditions and support in the community. Reference to community acceptance of this concept is noticeably absent in the literature. It is conceivable that the community will be neither involved in nor even enthusiastic about the movement.

Some authors express the fear that community-based corrections will become consolidated, thus creating a new set of correctional decision makers with undefined discretion and, in the end, this may prompt a revival of institutions (Rothman, 1973· Frank, 1979, and Cohen, 1979).

As for the possible impact on prisons, it is noted that, despite a trend to use alternatives, prison populations have doubled in the past twenty years (Gladstone, 1979). In this regard, Hawkins (1975) questions the value of spending resources and time in pursuing alternatives which are, by necessity, limited or expanded models of existing options. Rather, he suggests, we should invest in neutralizing the present system to effect a humane, efficient and imaginative prison operation.

ii) Prisons

There is a consensus in the literature that total reliance on community-based corrections is unrealistic and that, for at least the foreseeable future, isolation of the offender will continue to play a key role in punishment and represent the ultimate sanction of our society.

That certain individuals must be removed from the community and placed in prison is an axiom of contemporary society. Although community-based corrections may remove minor offenders from prisons, there is no assurance that incarceration will desist or decline. In fact, there is agreement that prisons, as entrenched social institutions, will endure for generations (Frank, 1979, Scott, 1977; Cohen and Taylor, 1972, Christianson, 1978, Hawkins, 1975, Morris, 1965, 1974, Van den Haag, 1980; Mathiesen, 1980, Luger and Lobenthal, 1974).

Even abolitionists concur that imprisonment is necessary for the 10 to 20% dangerous few (Rothenberg, 1976, Rector, 1975). Others suggest that it is possible to abolish imprisonment but the replacement controls may not be socially or morally acceptable (Luger and Lobenthal, 1974, Cohen, 1974, Savitz, 1974; McConville, 1975). Electronic surveillance, via telemetric implants, and injected chemical substances to influence and control behaviour are not beyond scientific or technological capabilities. However, these authors recommend that society pay the price of prison rather than the cost in political and civil rights implied in the alternative control measures.

Given the premise that prisons will exist, in conjunction with the continuing search for and utilization of alternatives, the literature presents a rather difficult but challenging future for corrections.

Although there are few descriptions of future prison programs, facilities and administration in the literature, there is collective opinion on at least one type of offender that prisons will have to accommodate and manage. There will be a growing number of long-term "dangerous" hardcore inmates in the system. Many authors comment on the currently increasing number of inmates serving long sentences, resulting from mandatory/flat sentencing laws, the reduced use of parole and the limiting of the powers of parole boards to release (Cohen, 1974; Holt, 1977, Christianson, 1974, 1978). Further, with the continued growth in community alternatives, including the diversion of minor (non-violent) offenders, a change in the composition of the prison population is forecasted.

Even with this rather vague description of the future prison population, the authors have forecasted some likely implications. The end product may be a residual pool of violent inmates. These inmates will be more difficult to manage - less likely to cooperate, more prone to violence and more articulate and aware of their rights. Conrad (1981) sees the trend of limiting imprisonment to violent offenders assuring a violent prison population and, specifically, increasing pressures on maximum security facilities. The potential, and probable, escalation of prison violence leads some writers to forecast an increase in the use of protective custody, as inmates seek to escape the rising levels of inmate-to-inmate violence (Holt, 1977, Jacobs, 1977, Conrad, 1981; Altemose, 1973).

Reintegration and socialization appear to be the purposes of community-based corrections but, for the future, the function of prisons is predisposed to be incapacitation and isolation. McConville (1975), asserting the demise of rehabilitation, sees the focus of prison as only to ensure humane containment, as treatment makes no sense for long-term inmates. Cohen (1974) envisons a human warehouse system, where society's "terminal cases" will be securely contained. Savitz (1974) and Fogel (1979) forecast incapacitation with non-coercive opportunities designed for self-improvement.

The programs and facilities necessary for the "new" inmate types are not addressed in the literature, aside from a call for "voluntary" therapeutic institutions (Morris, 1974) or for remote access communities or penal colonies (Wilson, 1975), or factory prisons (Burger, 1981). In essence, Savitz (1974) exemplifies the generalities when he states "the final aspects of corrections in 1990 will be to treat all those capable of treatment and constrain the hardcore untreatable."

Other issues, in addition to necessary program and facility changes, will confront the correctional administrator. The increasing attention to inmate rights and inmate government leads some to advocate participatory democracy as one remedy to the foreseeable disruption that will occur in prison (Holt, 1977; Clear and Clear, 1974, Murton, 1976).

The forecast of increased prison violence is evident throughout the literature, either explicitly or inferred from the recent inmate admissions. A continuation of this pattern is probable if the various writers are correct in describing the future inmate character and trends in the greater socio-economic system.

The value and lifespan of parole as a releasing mechanism is questioned by several authors. Many find its survival doubtful (Fogel, 1979, Buffrum, 1978, Conrad, 1975, Scott, 1977; Bronstein, 1977). The termination, or the continuing decreasing use, of parole as it now exists is foreseen, given the advent of mandatory flat sentences and the current questioning of the value of parole supervision, a function many feel law enforcement officials could handle. It is, however, probable, as Pallone (1979) contends, that parole will continue in some form for the next decade.

While recognizing these various trends, there are those who feel the prison system will experience little change. They doubt that prisons will ever develop to the point where only hopeless cases will be "segregated" (Frank, 1979, Cohen, 1974, McConville, 1975). Prisons, they suggest, will continue to receive a mix of offenders, including periodic offenders or short-termers where non-custodial sanctions have already been tried or are not publically acceptable. In the short term this may be the case. However, the trends and movements are unmistakeable and there is considerable agreement that the future correctional conditions and ultimately the system's responses will change.

SUMMARY

There are no profound forecasts regarding the future of corrections nor are there any readily viable solutions provided for the issues and anticipated problems. What is evident are likely general directions for and features of the future correctional system. Further, these directions are interrelated with a number of factors external to the criminal justice system.

Given the statistical projections of the population at risk, taken in concert with other changing demographic variables, such as urbanization, wavering economy, post-industrial developments, and crime/incarceration trends, it appears that the prison population will increase through to 1985, level off until 1995, and increase thereafter.

The "law and order" phenomenon, counteracted with the movement toward decarceratory models for non-violent offenders, will conceivably result in a prison population characterized by long sentences and with a greater propensity toward violence. Inmates will thus experience a greater social stigmatization. The inmate population, a concentration of dangerous recalcitrant individuals, will present a challenge to the future of corrections. If these inmates are assumed untreatable, prison programs may merely serve to occupy the inmate's time. There is a possibility of a rise in psychiatric methods/programs as release dates approach. In this regard, release preparation and facilities will have to be more innovative than at present.

Institutional administrators will have to find new ways to cope, but with security continuing to be the overriding consideration. Small secure units, or even remote access institutions, could conceivably become realities.

Although rehabilitation could be reborn in the decarceration movement, with its emphasis on re-integration/resocialization, the future role of the prison appears destined to be incapacitation and deterrence. This is the most pessimistic forecast based on present uncertainties. However, awareness of this direction is the first step toward creating viable response mechanisms.

BIBLIOGRAPHY

Altemose, J., *The Criminal Justice System of the Future,* University Microfilms International, Ann Arbor, Michigan, 1979.

Bequai, A., *White Collar Crime: A Twentieth Century Crisis,* D.C. Heath and Co., Lexington, Massachusetts, 1978.

Bequai, A., *Computer Crime,* D.C. Heath and Co., Lexington, Massachusetts, 1978.

Blackmore, J., "Prison Architecture: Are 'Advanced Practices' Dead?" *Corrections Magazine,* September, 1978 (42-53).

Bottomley, A.K., "Sentences of Imprisonment - A Valueless Report?" *The Howard Journal,* V. 18, 1979 (85-91).

Briese, G., "EMS and Terrorism." *Law Enforcement,* December, 1981 (11-13).

Bronstein, A.J., "After Parole: The Future of an Aftercare System" in *The Evolution of Criminal Justice - A Guide for Practical Criminologists,* J.P. Conrad (ed), Sage Publications, Inc., Beverly Hills, 1978.

Buffram, P.C., "Corrections Policy: Pandering to the Public About Prisons" in *The Evolution of Criminal Justice - A Guide for Practical Criminologists,* J.P. Conrad (ed), Sage Publications Inc., Beverly Hills, 1978.

Burger, Chief Justice Warren, "More Warehouses or Factories with Fences", Speech given at the University of Nebraska, Lincoln, December 16, 1981.

Cahalan, M., "Trends in Incarceration in the United States Since 1880 - A Summary of Reported Rates and the Distribution of Offences." *Crime and Delinquency,* January, 1979 (9-41).

Carlson, N.A., "Body Crunch is Major Prison Problem." *LEAA Newsletter 6115,* November, 1977 (2, 11).

Carrol, J.M., "Criminal Justice in the 1980's." *Liaison 6(9),* October, 1980 (2-13).

Cavanagh, F.J., "Political Terrorism" in *Crime and Justice in America: Critical Issues for the Future,* O'Brien, J.S., Marcus, M. (eds.), Pergamon Press, Willowdale, Ontario, 1979.

Christianson, S., "Corrections Law Developments - Prisons, Prisons and More Prisons." *Criminal Law Bulletin 1412,* 1978 (145-148).

Clear, V., Clear, S., "Horizons in the Criminal Justice System." *Crime and Delinquency,* January, 1974 (25-32).

Cohen, S., Taylor, L., *Psychological Survival,* Penguin Books Ltd., Middlesex, England, 1972.

Cohen, S., "Human Warehouses: The Future of our Prisons?" *New Society,* 14 November, 1974 (407-411).

Cohen, S., "The Punitive City: Notes on the Despiral of Social Control." *Contemporary Crises 3,* 1979 (339-363).

Conrad, J.P., "We Should Never Have Promised a Hospital." *Federal Probation,* 39(4), 1975 (3-9).

Conrad, J.P., "News of the Future: Research and Development in Corrections." *Federal Probation,* September, 1977 (52-54).

Conrad, J.P., "News of the Future: Research and Development in Corrections." *Federal Probation,* December, 1977 (51-54).

Conrad, J.P., "News of the Future: Research and Development in Corrections." *Federal Probation,* September, 1978 (57-59).

Conrad, J.P., "News of the Future: Research and Development in Corrections." *Federal Probation,* December, 1978 (61-63).

Conrad, J.P., "Ending the Drift and Returning to Duty - Two Scenarios for the Future of Corrections." *Paper presented at The Congress of Correction, Miami Beach, Florida,* August, 1981.

Coughlin, B.J., "Deinstitutionalization: A Matter of Social Order and Deviance." *Child Welfare,* 56(5), 1977 (293-299).

Dodge, C.R., *A World Without Prisons,* D.C. Heath and Co., Lexington, Massachusetts, 1979.

Duffee, D., Fitch, R., *An Introduction to Corrections: A Policy and Systems Approach,* Goodyear Publishing Company, Inc., California, 1976.

Evans, C., *The Micro-Millennium,* The Viking Press, New York, 1979.

Flanagan, J., "Projection of Prison Populations." *American Journal of Correction,* May-June, 1977 (11, 12, 36, 46).

Fogel, D., "Recent Trends in United States Corrections and Some Future Prospects." *Prepared for Regional Training Seminar on Planning and Implementation in Corrections,* Chicago, Illinois, February 18, 1979.

Fowles, A.J., "Some Reflections upon Prisons Past and Future." *Howard Journal of Penology and Crime Prevention,* 17(12), 1978 (101-108).

Fox, J.A., "Generations and the Generation of Crime." *Virginia Law Weekly,* March 31, 1978 (1-5).

Frank, B., "The American Prison: The End of an Era." *Federal Probation,* September, 1979 (3-9).

Freeman, J.C. (ed.), *Prisons, Past and Future,* Heineman, London, 1978.

Gettinger, S., "U.S. Prison Population Hits All Time High." *Corrections Magazine,* 2/3, March, 1976 (8-21).

Giari, M., "In Oklahoma, Building More Prisons Has Solved No Problems." *Crime and Delinquency,* October, 1979 (450-462).

Gladstone, F., "Crime and the Crystal Ball." *Home Office Research Bulletin No. 7,* 1979 (36-41).

Greenberg, D.F., "The Dynamics of Osciolatory Punishment Processes." *The Journal of Criminal Law and Criminology,* 68/4, 1977 (643-651).

Grosman, B., "Criminal Justice in the 1980's." *Liaison,* 6(9) October, 1980 (2-14).

Hasenpusch, B., "Future Trends of Crime in Canada." *Canadian Police College Journal,* 3(2), 1979 (89-114).

Hawkins, K., "Alternatives to Imprisonment" in *The Use of Imprisonment,* McConville, S. (ed.), Routledge and Kegan Paul Ltd., London, 1975.

Holt, N., "Prison Management in the Next Decade." *Prison Service Journal,* LVII/2, Autumn-Winter, 1977 (16-29).

15th Annual Conference on Law and Contemporary Affairs. "Revenge or Rehabilitation? Punishment in a Rationale Society." *Canadian Criminology Forum* Vol. 1, Spring, 1979 (58-60).

Isralowitz, R.E., "Deinstitutionalization and the Serious Juvenile Offender." *Juvenile and Family Court Journal,* 30(3), 1979 (21-29).

Jacobs, J.B., *Stateville - The Penitentiary in Mass Society,* University of Chicago Press, Chicago, 1977.

Jankovic, I., "Labour Market and Imprisonment." 8 *Crime and Social Justice*, 1977 (17).

Jesness, C.F., "Small May be Beautiful but is it Cost Effective?" *Journal of Research in Crime and Delinquency*, January, 1978 (25-30).

Johnson, E.H., "An Estimate of Corrections in the Future." *Beyond Time* 1(4), Summer, 1974 (78-91).

Kelley, T.M., "Delinquency Prevention and Control: Past, Present and Future." *LEA Journal of the American Criminal Justice Association* 42/1-2, Winter/Spring, 1979 (57-70).

Kiersh, E., "Minnesota Cracks Down on Chronic Juvenile Offenders." *Corrections Magazine*, Vol. VII/6, December, 1981 (21-29).

Krajick, K., "U.S. Prison Population Now 303,103." *Corrections Magazine*, June, 1979 (21-25).

Law Enforcement Assistance Administration. "Nation's Prison Population Rises 11%." *LEAA Newsletter 517*, February, 1976 (5).

Law Enforcement Assistance Administration. "Population Up in State, U.S. Prisons in '76." *LEAA Newsletter 6110*, May, 1977 (3).

Law Enforcement Assistance Administration. *Prison Population and Policy Choices: A Preliminary Report to Congress*. (1977) U.S. Department of Justice, Washington, D.C.

Luger, M. Lobenthal, Jr. J.S., "Cushioning Future Shock in Corrections." *Federal Probation* 38/2, June, 1974 (19-24).

Mathiesen, T., "The Future of Control Systems - The Case of Norway." *International Journal of the Sociology of Law*, 8 1980 (149-164).

McConville, S. (ed.), *The Use of Imprisonment*, Routledge and Kegan Paul, London. 1975.

McKelvey, B., *American Prisons: A History of Good Intentions*, Patterson Smith, Montclair, N.J., 1977.

Mead, M., "Dr. Margaret Mead's Informal Talk." *Corrections Today*, January/February, 1979 (46-50).

Mittra, S.S., "Population Forecasting Model." *American Journal of Corrections*, July/August, 1976 (19, 42).

Morris, N., "Prison in Evolution" in *Criminology in Transition,* T. Grygier et. al. (eds.), Tovistock, London, 1965.

Morris, N., *The Future of Imprisonment,* University of Chicago Press, Chicago, 1974.

Murton, T., "Shared Decision-Making as a Treatment Technique in Prison Management." *New England Journal on Prison Law,* 3/1, 1976 (97-113).

Nagel, W.G., "On Behalf of a Moratorium on Prison Construction." *Crime and Delinquency,* April, 1977 (154-172).

O'Brien, J.S., "Intelligence Beyond 1984" in *Crime and Justice in America: Critical Issues for the Future,* O'Brien, J.S., Marcus, M. (eds.), Pergamon Press, Willowdale, Ontario, 1979.

Offender Rehabilitation (Editorial). "1980 and Beyond." *Offender Rehabilitation* 1(2), Winter, 1976-77 (135, 136).

Ohlin, L.E., "Correctional Strategies in Conflict." *Proceedings of the American Philosophical Society,* 118(3), June, 1974 (248-253).

Pallone, N.J., "Currently Discernible Trends and the Contours of Parole Policy and Practice in 1990." *Journal of Offender Counselling Services and Rehabilitation,* 4(2), 1979 (153-161).

Parker, D.B., *Crime by Computer,* Charles Scribner's Sons, New York, 1976.

Rector, M.G., "The Extravagance of Imprisonment." *Crime and Delinquency,* October, 1975 (323-331).

Rector, M.G., "Prisons of the Future." *New York State Journal of Medicine,* 75(7), 1975 (1087-1090).

Rector, M.G., "Milton Rector: 43 Years of Reform." VII/3 *Corrections Magazine,* June, 1981 (19-27).

Rothenberg, D., "Critics of Correction Speak Out." *Corrections Magazine,* March, 1976 (3-27).

Rothman, D.J., "Decarcerating Prisoners and Patients." *The Civil Liberties Review III,* Fall, 1973 (8-30).

Savitz, L., "Corrections, Punishment in the 1990's." *Beyond Time* 1(4), Summer, 1974 (64-76).

Scott, R.J. "Corrections in the Year 2000 - An Analysis of Progress." *Criminal Justice and Behaviour* 4/1, March, 1977 (63-76).

Serrill, M.S., "Critics of Corrections Speak Out." *Corrections Magazine,* March, 1976 (3-8, 21-26).

Serrill, M.S., "Massachusetts: A Harder Line Toward Juveniles." *Corrections Magazine,* February, 1981 (29-31).

Serrill, M.S., "Police Write a New Law on Juvenile Crime." *Police Magazine,* September, 1979 (47-52).

Silberman, C.E. *Criminal Violence, Criminal Justice,* Vintage Books, New York, 1980.

Smith, G.W., Debenham, J.D., "Crimesism: A Computer Simulation Model." *Crime and Delinquency.* October, 1979 (490-496).

Sublett, S. Jr., "The Juvenile Justice Debate." *Corrections Today,* November/December, 1979 (6-7).

Travisono, A.P., "Over 280,000 Men and Women in Our Nation's Prisons..." *American Journal of Corrections,* May-June, 1977 (14, 15, 44).

Travisono, A.P., "Prison Crisis 1977." *American Correctional Association,* March 14, 1977, College Park, Maryland.

Tugwell, M., "Revolutionary Terrorism in Canada." *Liaison* 7(4), April, 1981 (2-7).

van den Haag, E., "Prisons Cost Too Much Because They are too Secure." VI/2, *Corrections Magazine,* April, 1980 (39-43).

Vanderlee, D.P., "Computer Theft: Plugging into High Tech." *Canadian Lawyer,* October, 1980 (12-13).

Vinter, R.D., "Trends in State Correction: Juveniles and the Violent Young Offender." *Crime and Delinquency,* April, 1979 (145-161).

Weekes, L.A. "The Prison of Tomorrow." *The Criminologist: Crime and the Criminal,* C.E. Reasons, Goodyear Publishing Company, Pacific Palisades, California, 1974 (404-413).

Wiegart, J., "Terrorism a Grim Look into the Future." *New York Daily Times,* March 14, 1977 (26).

Wilkins, L.T., "Crime and Criminal Justice at the Turn of the Century" in *Readings in Criminal Justice,* Moore, R.H., Marks, T.C., Barrow, R.V. (eds), The Bobbs Merril Co., Inc., Indiana, 1976 (500-522).

Wilson, J.Q., "Lock 'Em Up and Other Thoughts on Crime." *The New York Times Magazine*, March 9, 1975 (11, 44, 45).

Wilson, J.Q., *Thinking About Crime*, Basic Books Inc., New York, 1975.

Wolfgang, M., "Real and Perceived Changes in Crime and Punishment" in *Criminology in Perspective: Essays in Honor of Trail Dropkin*, Landau S.F., Sebba, L. (eds), Lexington Books, D.C. Heath and Co., Toronto, 1977.

Yeager, M.G., "Unemployment and Imprisonment." *The Journal of Criminal Law and Criminology*, 70(4), 1979 (586-588).

Zalman, M., "The Future of Criminal Justice Administration and Its Impact on Civil Liberties." *Journal of Criminal Justice*, 8, 1980 (275-286).

Zimring, R., "Dealing with Youth Crime." Policy paper prepared for the Coordinating Council on Juvenile Justice and Delinquency Prevention, Mimeographed, School of Law, University of Chicago, September, 1975.

FORECASTS

There are some common threads throughout the papers presented in this report. Some of the prospects outlined are elaborations of forecasts from the first annual report, based on further examination. Others concur with the views expressed in the briefs received by the Committee.

We have already indicated that an effort will be made to tie together trends and possibilities from the various papers to create meaningful scenarios on the future of corrections in Canada. Nevertheless, we believe that it is appropriate to acknowledge certain issues now because of their potentially significant impact on CSC. We qualify the following forecasts, however, with a reminder that our examination of the other areas could cause us to shift our ultimate forecasts. The issues presented here, then, are "red flags." They serve as warning signals for CSC to consider carefully the future consequences of present decisions.

NATIVES

Many committees and inquiries into corrections have expressed concern about the over-representation of Natives in the Canadian Criminal Justice System. This over-representation is due, in large part, to cultural, social and economic conditions as well as government regulations and corresponding restrictions which are beyond the control of CSC or corrections generally.

Given the trends and implications outlined in our Natives paper, there is unlikely to be any dramatic changes in these conditions. In fact, without substantial changes in the social, economic and/or the criminal justice system and with a greater proportion of the Indian population entering the "high risk" age group in the next few years, crime rates can be expected to increase and both the federal and provincial Indian incarceration rates are likely to grow.

The Need for a Criminal Justice Strategy

Whether or not there are dramatic improvements in the Native situation from other sources, CSC will have to take the initiative in developing a strategy for custody and treatment of Native inmates.

This is critical for the following reasons:

- Current trends in corrections are unlikely to alleviate the over-representation of Natives. For example, it is difficult to imagine the current thrust toward community-based alternatives to imprisonment significantly impacting on the Native offender population to the same extent as the non-Native unless these services are developed specifically for Native offenders in cooperation with Native communities.

- Natives are presently at a distinct disadvantage in the development of their release plans. The majority are incarcerated for crimes against the person and thus there is a tendency to confine them in high security institutions where they are less likely to be considered for various types of conditional release.

- There is an increasing cultural awareness among the various Native groups both in the community-at-large and in the institutions. Indeed, many are rediscovering, or perhaps discovering, their cultural heritage inside the walls. A recognition of their distinct situation is entrenched in the Constitution and will result in increased pressure for action from Native groups in the community, and from Native inmates.

Possible CSC Action

A straight-line projection indicates a greater proportion of Native inmates by the early 1990's than at present. In the absence of immediate CSC initiatives, the Native inmate of the 1990's will experience the same disadvantages as those presently incarcerated.

Many groups submitting briefs to our Committee emphasized, as does the Committee, the need for more Native staff in all CSC operations, staff training in Native sensitivity, distinctly Native programmes and more Native release centres.

Current security classification of Native inmates should be reviewed with risk potential rather than offence being the primary determinant for institutional placement. A review of Native/non-Native time served and reasons for parole/revocation decisions may identify the inadequacies in programming for Natives and point to possible methods of correcting the imbalance over the long-term.

Furthermore, we encourage the consideration of the viability of separate Native-operated "institutions" such as wilderness camps and on-reserve release centres. Notwithstanding this, however, we note that in the future, increasing numbers of Natives will reside in urban centres and this pattern must be taken into account in developing appropriate Native programmes and resources. The assignment to a wilderness facility would be unrealistic and of little benefit to such inmates. For these people, greater access to urban release centres would be more appropriate.

Conclusion

Native inmates will continue to represent a significant portion of the inmate population. Given the anticipated numbers, their diversity and their politicalization, a concerted, imaginative and multifaceted approach is necessary. But, any initiatives and planning must have Native input and must take into consideration a recognition of the diversity of Native, and even Indian, groups. That is there is not a single "Native problem" and consequently no single "Native solution."

FUTURE FEDERAL INMATE PROFILE

It is distressing to read the opinions of many respected scholars and professionals who are forecasting that the prison of the future will serve only to "constrain", to provide "human containment."

Leonard Savitz (1974:76), for example, forecasted that "the final aspect of corrections in the 1990's would be the treatment of all those capable of treatment and the constraining of the hard-core untreatable".

In discussing the growing number of "lifers" in British prisons, Stanley Cohen (1974:408) suggests that:

> Prisons for this group of offenders are destined to become **human warehouses**: places where people are stored until society can think of something else to do with them.

These are but two of the many opinions in the futures literature that suggest that the prison will serve only to incapacitate and deter.

The Future Inmate

These forecasts are not without some foundation. There is a substantial move toward the use of community alternatives. This direction is based on the premise that "prisons don't work" and on the economics of incarceration. The changes could ultimately result in fewer minor and property offenders being incarcerated. At the same time, sentences for violent offences are increasing in length (including longer minimums to be served before parole eligibility).

These two developments could mean fewer but generally longer sentences to imprisonment. There will also be a greater concentration of inmates who have committed crimes against the person.

In addition, current challenges to the parole function, if successful, could result in inmates serving greater portions of their sentences in the institution. On the other hand, an increased use of parole could result in early release for even more non-violent and minor offenders, still leaving prisons with a concentration of inmates serving long sentences.

The end result for the future may well be federal institutions housing long-term dangerous or incorrigible inmates - described by Cohen (1974) as "terminal cases" - with very few non-violent or property offenders.

In addition to the futures literature, which is predominantly American, there is some Canadian support for this contention. One of the views expressed in the briefs to our Committee *(First Report of the Strategic Planning Committee,* 1981:49) was that the "increased emphasis on alternatives to incarceration" will have the effect of decreasing "the number of property, fraud and minor assault offenders in the federal prison system" leaving federal prisons with "a higher proportion of dangerous/long-term inmates".

Our examination of the trends in the federal-provincial jurisdictional split in corrections, discussed elsewhere in this report, further substantiates this direction. The creation of a number of autonomous correctional systems, or even a further blurring of the distinction between federal and provincial inmates, through exchange of service agreements, suggests that minor offenders will be under the jurisdiction of the provinces and long-term or violent offenders will remain federal. If the "other possibility" discussed by the Committee becomes a reality - i.e. the functional split in jurisdiction - then "only long-term and/or dangerous and/or persistent offenders will be confined in federal institutions..." In either case, the trend in federal-provincial corrections further enhances this direction.

The prospect outlined above is not limited to North America. Our research on other criminal justice jurisdictions reveals similar trends. *The Committee of Inquiry into the United Kingdom Prison Services* (1979:42) suggests that "it is the 'hardening' of the population that is thought to be the main feature in recent years". That is, the:

> decrease in the proportion of offenders sentenced to imprisonment seems to have occurred because the courts disposed of a wider range of non-custodial sentences and were increasingly willing to use them. The effect of this, together with the introduction of parole, has been to 'cream off' into non-custodial sentences the 'best risks' and to concentrate in the prisons an increasingly difficult, intractable and longer term group of offenders.

The Netherlands is experiencing increasing use of alternatives to imprisonment and, at the same time, increases in sentence lengths for selected offences, the result being "a building up of the most serious offenders in prison population" and a more "difficult prison population" *(Strategic Planning Committee Background Report No. 5,* 1980:8).

Denmark, too, has increased its use of community-based alternatives, leaving the "possibility of a small hard-core prison population serving long sentences..." *(Strategic Planning Committee: Background Report No. 3,* 1980:7).

For the same reasons, Finland is also experiencing a "hardening of the prison population, with a decrease in first-time offenders and lengthier sentences for repeaters..." *(Strategic Planning Committee: Background Report No. 4,* 1980:7).

In addition to the apparently widespread factors noted above, there are two other contributing factors in the Canadian case. The recent re-classification of institutions into many security levels and the current CSC efforts at "cascading" - the placement of the inmate in the least restrictive environment necessary - may further contribute to the kind of prison population described above.

Consequences

What are the consequences of such a direction for The Correctional Service of Canada?

Our survey of the literature, discussed elsewhere in this report, reveals the belief that:

> The end product may be a residual pool of violent inmates. These inmates will be more difficult to manage - less likely to cooperate, and more prone to violence...

Canadian opinion, as reflected in the briefs received, supports this contention: "The increase in number of long-term and/or dangerous inmates" in combination with certain other factors such as the openness of institutions, the emphasis on inmate rights and its subsequent effect on disciplinary methods, may contribute to "a more violent prison environment and an increase in the number of protective custody inmates" (*First Report of the Strategic Planning Committee,* 1981:50). Indeed, there is evidence to support this contention (Vantour, 1979).

Our survey indicates that many American authorities agree that there will be an increase in the use of protective custody.

Furthermore, an increase in the inmate suicide/homicide rate may result should the above conditions prevail.

Traditional classification systems and programmes may have to be re-evaluated for the future inmate population. Indeed, the traditional prison may prove to be an unsuitable facility for the future inmate.

Some respondents to our request for briefs indicated "a need to build a separate facility for long-term inmates". There is a further suggestion, both in the briefs and the literature, that the penal colony concept for such inmates, or for violent recidivists, should be studied. It is not unreasonable to expect separation of the various inmate groups (one such group may be the older, non-productive inmates) and the subsequent need for specialized approaches and facilities.

Conclusion

We encourage the use of non-custodial sanctions, and recognize many benefits to be gained from such a direction, but we share the views discussed above which forecast a "hardening" of the system. The Committee is studying factors that may impede the thrust toward the kind of prison population of the future which we have outlined above. Nevertheless, we believe that this trend will continue for some time. Despite a possible backlash to it some time in the future, its impact will undoubtedly be felt in the interim.

Our system must be able to accommodate the concentration of inmates described above while at the same time flexible enough to adjust should the current trend eventually be disrupted.

The evidence in North America, the trends in other jurisdictions, the views of respected authorities and our own considered opinion cause us to present this possibility of "human warehouses" as a warning signal to correctional planners.

REFERENCES

Cohen, S., "Human Warehouses: The Future of our Prisons?" *New Society,* November 14, 1974 (407-411).

Committee of Inquiry into the United Kingdom Prison Services. (May Report) London: Her Majesty's Stationery Office, 1979.

Savitz, L., "Corrections, Punishment in the 1990's." *Beyond Time,* 1(4), Summer, 1974 (64-76).

Vantour, J.A., *A Proposal Regarding Protective Custody in Federal Institutions,* Ottawa, CSC, 1979.

STRATEGIC PLANNING COMMITTEE

First Report of the Strategic Planning Committee, Ottawa, CSC, Solicitor General, 1981.

The Criminal Justice System - Denmark - Background Report No. 3, Ottawa, CSC, Solicitor General, 1980.

The Criminal Justice System - Finland - Background Report No. 4, Ottawa, CSC, Solicitor General, 1980.

The Criminal Justice System - Netherlands - Background Report No. 5, Ottawa, CSC, Solicitor General, 1980.

APPENDIX A

MEMBERS - STRATEGIC PLANNING COMMITTEE

Dr. Jim Vantour, Ph.D.

Chairman, Strategic Planning Committee, The Correctional Service of Canada.

Consultant in Criminal Justice and Corrections.

He was Associate Professor of Sociology at Carleton University, (1969-81) and Coordinator of the University's Criminology and Corrections Program (1977-79).

He was Assistant Director of the Senate of Canada's Examination of the Parole System (1974), Chairman of the Solicitor General's Study Group on Dissociation (1975), Advisor to the Service on dissociation matters and Special Advisor to the Deputy Commissioner, Policy and Planning, The Correctional Service of Canada.

He is the author of a number of government reports on parole and dissociation.

Dr. Marie-Andrée Bertrand, D.Crim. (U. of C.-Berkeley)

Professor, School of Criminology, Université de Montréal.

Dr. Bertrand has a distinguished academic career and is recognized for her contributions to the areas of female criminality and theoretical aspects of deviance and social control.

She has served as a member of several criminal justice related commissions including the Commission on Emotional and Learning Disorders in Children (1966) and the LeDain Commission (1973).

Dr. Bertrand has written several books on female criminality, has published extensively in professional journals and is a former editor of the *Canadian Journal of Criminology*.

She was elected president of the Federation of Unions and Associations of University Professors of Quebec, January, 1980.

Mr. John Braithwaite, M.S.W.

Deputy Commissioner, Communications, The Correctional Service of Canada.

Mr. Braithwaite's long affiliation with Canadian corrections includes extensive institutional experience in the British Columbia system as well as a number of senior positions in federal corrections.

He is a member of various national and international correctional organizations and is Past President of the American Correctional Association.

He has published several articles in Canadian and American corrections journals.

Mr. Allen F. Breed, B.A.

Director, National Institute of Corrections, U.S. Department of Justice.

Mr. Breed is a recognized authority in the fields of juvenile and criminal justice. He was State Director, Department of the Youth Authority, California and Chairman of the Youth Authority Board.

He serves on numerous criminal justice commissions and is a consultant to many Federal and State criminal justice agencies.

Mr. Breed lectures on correctional management and juvenile justice and has published widely in leading journals.

Dr. Tadeusz Grygier, Dip.Pol.Sci. and Ec., LL.M., Ph.D., F.B.Ps.S.

Professor Emeritus, University of Ottawa.

Dr. Grygier is an internationally known scholar in the field of criminal justice. He has made a significant contribution to law, psychology and criminological theory through his research and writing and has had extensive practical experience in criminal justice, which includes serving as an advisor to the Deputy Commissioner, Policy, Planning and Administration, The Correctional Service of Canada.

He is a member of a number of national and international scientific societies.

Mr. Alfred Levin, B.A., M.A.

Manager, Consumer Affairs Department of the Royal Bank of Canada, Head Office, Montreal.

Mr. Levin has more than 20 years research and administrative experience in all aspects of Economic and Sociological Research.

He joined the Royal Bank in 1966 to set up The Marketing Research Department. In 1970, he was a member of an inter-disciplinary task force looking into Canada's next 10 years and the effects of computerization. He was responsible for the invention, development and promotion of Community Branches of the Royal Bank now in operation in Montreal, Toronto, Winnipeg and Vancouver, and created Royal Bank Money Habit Workshops, a behavioural approach to money management using the participatory self-teaching process.

Mr. Levin has published numerous articles in professional journals, books and business periodicals.

Mr. W.T. McGrath, M.S.W.

Executive Director, Canadian Association for the Prevention of Crime.

Mr. McGrath has had a long association with Canadian criminal justice and corrections. He has been a member of various task forces including the Canadian Committee on Corrections (1969), the Commission of Inquiry into Disturbances at Kingston Penitentiary (1971) and the Working Group on Maximum Security Penitentiaries (1971). He is the author/editor of five books on Canadian criminal justice.

Kenneth Norman, B.A., LL.B., B.C.L. (Oxon)

Professor, College of Law, University of Saskatchewan, and Chief Commissioner, Saskatchewan Human Rights Commission.

Mr. Norman is also a Member, Human Rights Tribunal Panel, Canadian Human Rights Commission, part-time member of the Public Service Staff Relations Board and has been counsel to the office of the Ombudsman, Province of Saskatchewan and the Office of The Canadian Indian Claims Commission, Ottawa.

He has published a number of scholarly and professional articles in the fields of administrative and labour law and is the author of a number of commissioned studies for government at both provincial and federal levels.

Mr. Tony Sheridan, M.S.W.

Deputy Commissioner of Corrections, British Columbia.

Mr. Sheridan has had extensive experience in the British Columbia correctional system.

He is a member and past executive officer of a number of criminal justice associations, has held sessional appointments at the University of British Columbia and the University of Victoria, and has contributed to Canadian correctional literature.

Mr. Sydney Shoom, M.S.W.

Regional Director, Institutions Division (Eastern Region), Ontario Ministry of Correctional Services.

Mr. Shoom has extensive consultative, community, and institutional experience in the Ontario and Saskatchewan Corrections systems. He has served on a number of correctional advisory groups.

He has published numerous papers on various areas in Corrections including female criminality, counselling, and Canadian penal history.

Research Assistant: Cathy J. Gillis, M.C.A.

APPENDIX B

PUBLICATIONS

A number of background documents on criminal justice in selected countries are being prepared for the Committee's information. At the request of the Commissioner of Corrections, these reports are being published and distributed to criminal justice agencies, CSC personnel and provincial corrections departments.

Those currently available are:

Report No. 1 Sweden
Report No. 2 Norway
Report No. 3 Denmark
Report No. 4 Finland
Report No. 5 Netherlands
Report No. 6 England and Wales

APPENDIX C

COMMITTEE PRESENTATIONS

During the past year, the Chairman and members of the Committee have had the opportunity to exchange views on "the future of corrections" with a number of organizations and groups.

Presentations were made at the following:

- "Future of Corrections" Seminar (Sponsored by the Ministry of Correctional Services, Government of Ontario) March, 1981, Quinte Detention Centre, Napanee, Ontario (J. Vantour and S. Shoom).
- The National Wardens Conference (Sponsored by The Correctional Service of Canada) April, 1981, Ottawa (J. Vantour).
- Canadian Congress for the Prevention of Crime, July, 1981, Winnipeg, Manitoba (J. Vantour).
- 111th Congress of Correction (Sponsored by the American Correctional Association) August, 1981, Miami Beach, Florida (J. Vantour).
- The Advanced Correctional Study Seminar, September, 1981, Maplehurst Correctional Centre, Milton, Ontario (S. Shoom).
- The Advanced Correctional Study Seminar, December, 1981, Maplehurst Correctional Centre, Milton, Ontario (S. Shoom).
- Branch Management Meeting, Corrections Branch, Ministry of Attorney General, British Columbia, 1981, Victoria, British Columbia (T. Sheridan).
- Senior Management Meeting, Ministry of Attorney General, British Columbia, 1981, Victoria, British Columbia (T. Sheridan).
- Probation Officer Training Course, Corrections Branch, Ministry of Attorney General, British Columbia, 1981, Victoria, British Columbia (T. Sheridan).
- Probation Officer Training Course, Corrections Branch, Ministry of Attorney General, British Columbia, 1981, Victoria, British Columbia (T. Sheridan).

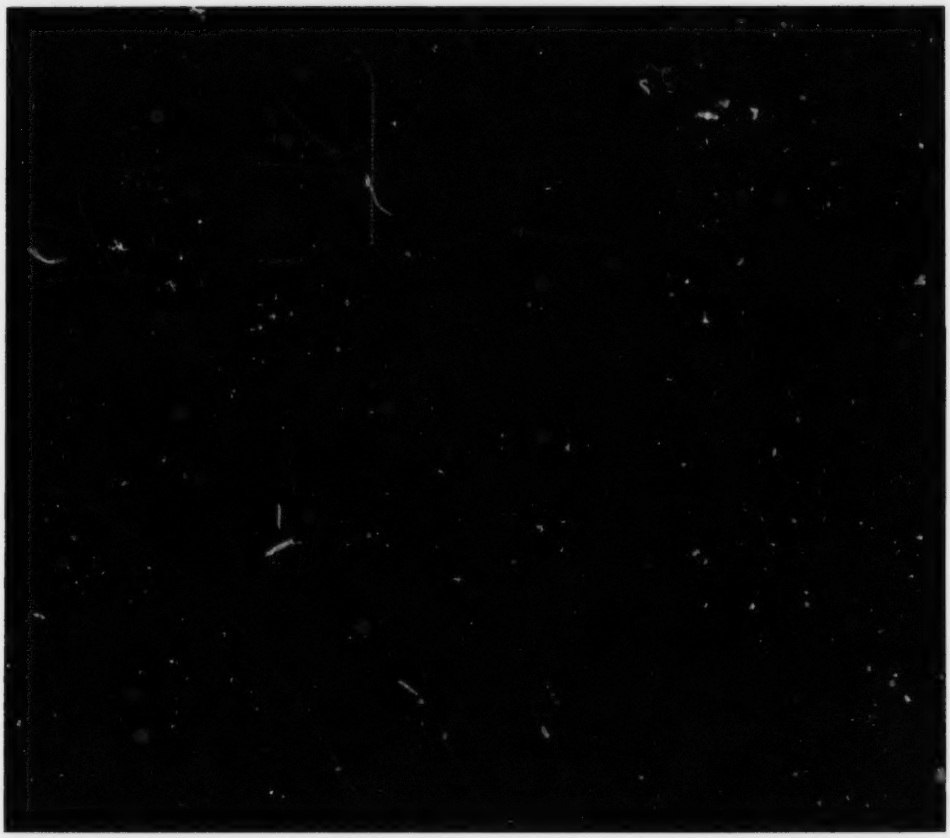
We welcome these opportunities and are grateful to the above groups for their interest and their input to our task.

Service correctionnel Canada
Correctional Service Canada

Deuxième rapport du Comité de planification stratégique

Groupe consultatif du Service correctionnel du Canada

1982



Canada

Publié par la Direction des communications
Service correctionnel Canada
Relevant du Solliciteur général du Canada

Des exemplaires de ce document peuvent être obtenus auprès de:

La Direction des communications
Service correctionnel Canada
340, avenue Laurier ouest
Ottawa (Ontario)

© Ministre des Approvisionnements et Services 1982
N° de catalogue JS81-1/1982
ISBN 0-662-52041-6

DEUXIÈME RAPPORT DU
COMITÉ DE PLANIFICATION STRATÉGIQUE
1982

UN GROUPE CONSULTATIF DU SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA

avril 1982

D.R. Yeomans
Commissaire aux services correctionnels,
Le Service correctionnel du Canada
340, avenue Laurier ouest
Ottawa (Ontario)

Monsieur,

J'ai l'honneur de vous soumettre le deuxième rapport du Comité de planification stratégique qui couvre la période allant de février 1981 à mars 1982.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le président,
Comité de planification
stratégique

James A. Vantour

James A. Vantour

MEMBRES DU COMITÉ*

Dr Jim Vantour, Président
Dr Marie-Andrée Bertrand
M. John Braithwaite
M. Allen Breed
Dr Tadeusz Grygier
M. Alfred Levin
Juge René Marin**
M. Bill McGrath
Professeur Ken Norman
M. Tony Sheridan
M. Syd Shoom

Adjointe à la recherche: Cathy J. Gillis

* Voir l'annexe A pour obtenir des renseignements biographiques sur les membres.
** A remis sa démission au mois d'avril 1981.

MANDAT

Aux termes du mandat assigné au Comité, celui-ci doit envisager les orientations futures du Service correctionnel du Canada à la lumière des événements qui surviendront probablement au sein du SCC, dans d'autres composantes du système pénal et dans le cadre général de l'environnement socio-culturel.

Plus précisément, le mandat du Comité est le suivant:

Aider le Service correctionnel du Canada à la planification proactive en évaluant la probabilité d'événements et de conditions futurs dans le cadre du système pénal et des domaines connexes et en faisant une analyse des conséquences qu'ils auront sur le SCC par rapport à diverses échéances allant jusqu'à 15 à 20 ans.

Afin d'accomplir cette tâche, le Comité:

a) échangera des renseignements avec les particuliers et les organismes appropriés;

b) informera périodiquement les planificateurs du SCC du résultat de ses recherches afin d'orienter les décisions devant être prises dans un avenir rapproché et de faciliter l'étude des conséquences qu'auront dans l'avenir les décisions prises aujourd'hui;

c) étudiera:

- le ministère du Solliciteur général du Canada;
- le système pénal du Canada; et
- le système pénal et les services correctionnels dans d'autres juridictions, ainsi que de nouvelles orientations et des propositions à long terme dans le domaine...

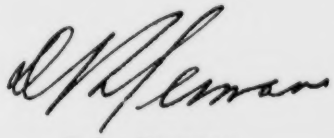
...en tenant compte des facteurs sociaux, économiques et culturels du Canada.

AVANT-PROPOS

Le présent rapport annuel est le deuxième du genre produit par le Comité de planification stratégique, un comité indépendant formé de personnalités du secteur privé, du milieu universitaire et du domaine de la justice pénale, réunies afin de prévoir les conditions dans lesquelles devra opérer le Service correctionnel du Canada jusque dans un avenir éloigné.

Le Service correctionnel utilisera le travail du Comité de deux façons. D'abord, les opinions portant sur un avenir éloigné (de 15 à 20 ans) subiront une analyse serrée de la part des planificateurs du Service pour ensuite être incorporées aux projets de planification à moyen terme (de 3 à 5 ans). Puis une forte diffusion du rapport, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Service, permettra d'influer sur la manière de penser de ceux qui l'administrent aujourd'hui et sur la préparation de l'avenir.

J'entrevois déjà que ce rapport et les suivants ouvriront de nouvelles perspectives en matière de planification au sein du Service et j'ose espérer qu'en conséquence, le Service correctionnel du Canada sera toujours à la pointe des besoins et des espoirs des Canadiens.



D.R. Yeomans
Le Commissaire aux services correctionnels

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE..... (i)

STRATÉGIE À LONG TERME..... 1

DOCUMENTS DE TRAVAIL DU COMITÉ..... 4

DOCUMENT DE TRAVAIL Nº 1 - FACTEURS DÉMOGRAPHIQUES..... 5

- Situation actuelle..... 6
  - Population..... 6
  - Immigration..... 12
  - Émigration..... 15
- Tendances..... 16
- Répercussions..... 19
- Remarque..... 21

DOCUMENT DE TRAVAIL Nº 2 - LES AUTOCHTONES..... 22

- Définition..... 23
- Situation actuelle..... 24
  - Population..... 24
  - Conditions sociales..... 28
  - Éducation..... 28
  - Conditions économiques..... 28
  - Conditions politiques..... 29
  - Le contrevenant autochtone..... 29
- Tendances..... 32
- Conséquences..... 33
- Bibliographie..... 34

DOCUMENT DE TRAVAIL Nº 3 - PARTAGE FÉDÉRAL-PROVINCIAL DES RESPONSABILITÉS EN MATIÈRE DE SERVICES CORRECTIONNELS..... 35

Introduction..... 36

Emprisonnement..... 36
Historique du partage des compétences en matière d'emprisonnement..... 36
Propositions de changements..... 37

Libérations conditionnelles..... 41
Historique..... 41
Propositions de changements..... 42

Situation actuelle..... 45
Transfert de la garde des détenus..... 46
Transfert des pouvoirs en matière de libération conditionnelle..... 47
Traitement des détenus mentalement déficients..... 49

Tendances..... 49

Incidences..... 49

Autres Possibilités..... 50

Bibliographie..... 54

L'AVENIR DES SERVICES CORRECTIONNELS: REGARD SUR LA DOCUMENTATION..... 55

Introduction..... 57

Facteurs Influant sur l'avenir des Services correctionnels..... 58

Eléments socio-culturels..... 58
i) Facteurs démographiques..... 58
ii) Facteurs économiques..... 59
61

Facteurs rattachés au système pénal..... 62
i) Délits économiques..... 62
ii) Terrorisme..... 64

Facteurs rattachés aux services correctionnels..... 64
i) Solutions de replacement fondées sur l'action communautaire..... 64
ii) Prisons..... 66

Résumé..... 69

Bibliographie..... 71

PRÉVISIONS..... 78

Autochtones..... 79
Nécessité d'une stratégie pour le système pénal..... 79
Initiatives possibles du SCC..... 80
Conclusion..... 80

Profil du détenu de l'avenir dans les établissements fédéraux..... 81
Le détenu de l'avenir..... 81
Conséquences..... 83
Conclusion..... 84

Références..... 86

ANNEXE A - Membres - Comité de planification stratégique..... 87

ANNEXE B - Publications..... 91

ANNEXE C - Présentations du Comité..... 92

SOMMAIRE:

DEUXIÈME RAPPORT DU

COMITÉ DE PLANIFICATION STRATÉGIQUE

1982

Le mandat du Comité est:

D'aider le Service correctionnel du Canada dans son travail de planification proactive en évaluant la probabilité de certains événements et de certains changements dans le domaine pénal et dans des domaines connexes, et en analysant leurs conséquences pour le SCC, compte tenu de diverses échéances allant jusqu'à 15 à 20 ans.

Dans ce but, le Comité doit:

- élaborer des scénarios raisonnables et utiles qui aideront le gestionnaire-décideur à adapter le système du milieu extérieur; et

- aider le personnel à mieux comprendre les conséquences des décisions.

Le comité a identifié un certain nombre de vastes domaines d'où semblent provenir les modifications au système pénal et aux services correctionnels. Dans leur ensemble, ces domaines constituent le cadre dans lequel fonctionne le système pénal et dans lequel on retrouve les paramètres des facteurs dynamiques qui pourraient, en dernière analyse, avoir des répercussions sur le SCC. Un document est consacré à l'étude de chacun de ces domaines. Ces documents serviront à l'élaboration de prévisions semblables quant à l'avenir.

Le présent rapport comprend deux de nos principaux documents de travail. Ils portent sur:

- les facteurs démographiques;
- le partage fédéral-provincial des responsabilités en matière de services correctionnels.

En outre, un document portant sur les autochtones est inclus. Ce document constitue une sous-section d'un autre domaine principal: les "Groupes spéciaux".

Dans chaque document de travail, nous avons décrit la situation et les tendances actuelles, quelques conséquences de ces tendances pour le SCC, au besoin, et quelques "autres possibilités", c.-à-d. des facteurs qui pourraient modifier les tendances actuelles.

Une étude des publications récentes portant sur le système est également incluse dans le rapport. Le présent document de travail offre un aperçu général des articles récents portant sur l'avenir des services correctionnels.

Nous avons également préparé deux documents de travail préliminaires assez brefs, contenant des prévisions, ou des avertissements pour le SCC, qui se fondent sur des questions soulevées fréquemment dans le premier rapport annuel et dans nos documents de travail. Le premier document porte sur les autochtones alors que le second étudie ce que sera à l'avenir le profil du détenu.

Autochtones:

- Les autochtones continueront de représenter une proportion importante de la population de détenus. Étant donné leur nombre prévu, leur diversité et leur politisation, une méthode d'approche concertée, innovatrice et multidimensionnelle à la situation des détenus autochtones est nécessaire.

Prévisions du profil du détenu:

- Il y aura une plus grande concentration de détenus dangereux et (ou) purgeant des peines de longue durée dans les établissements fédéraux. Les faits observés en Amérique du Nord, les tendances dans d'autres juridictions, les opinions de spécialistes hautement respectés ainsi que notre propre opinion, bien fondée, nous amènent à présenter la possibilité de l'apparition "d'entrepôts humains" comme une sorte d'avertissement aux planificateurs des services correctionnels.

STRATÉGIE À LONG TERME

Résumé du premier rapport annuel

Le premier rapport annuel du Comité de planification stratégique a été terminé au mois de janvier 1981. Dans ce rapport, nous avons présenté quatre modèles théoriques représentant, dans leur ensemble, des limites raisonnables à l'intérieur desquelles il est prévu que le système correctionnel subira des modifications au cours des vingt prochaines années.

Les modèles décrits dans notre premier rapport sont les suivants:

- châtiment;
- traitement et réadaptation;
- intervention minimale; et
- responsabilité partagée.

Après avoir établi ces paramètres à l'intérieur desquels des modifications au système pénal peuvent se produire, nous avons tourné notre attention vers l'identification des facteurs qui pourraient modifier le système et les tendances qui orientent le système vers un ou plusieurs des modèles.

À cette fin, les démarches suivantes ont été entreprises:

- une étude portant sur d'autres pays afin que nous puissons bénéficier de la connaissance des tendances et des développements prévalant dans d'autres juridictions (Suède, Norvège, Danemark, Finlande, Pays-Bas);

- une étude des publications pertinentes susceptibles de révéler comment d'autres personnes entrevoient l'avenir des services correctionnels et quels sont les facteurs à la base de leurs prévisions;

- l'invitation faite au gouvernement canadien, aux organismes du système pénal, et aux organisations oeuvrant à la périphérie de celui-ci pour qu'ils présentent des mémoires exprimant leurs opinions sur l'évolution probable des services correctionnels ainsi que sur les facteurs qui, vraisemblablement, façonneront l'avenir;

- les prévisions du Comité, fondées sur le jugement et l'expérience de ses membres, portant sur les orientations probables.

Les sources de changements dans les services correctionnels

En retraçant jusqu'à leurs diverses sources les origines des tendances actuel les fondements des prévisions, nous avons été en mesure d'identifier un certain nombre de facteurs d'ordre général qui semblent déterminer les modifications au système pénal et aux services correctionnels.

Ces facteurs, pris dans l'ensemble, constituent le cadre dans lequel le système pénal fonctionne et représentent les paramètres des sources des modifications qui pourraient finalement avoir des conséquences sur le SCC.

Ces domaines cruciaux ou facteurs décisifs peuvent vraisemblablement orienter le système actuel vers un ou plusieurs des quatre modèles. Ces domaines sont les suivants:

- Évolution des activités des services communautaires et sociaux;
- Théorie, pratique et prise de décision en matière correctionnelle;
- Facteurs démographiques;
- Conception et pratiques de l'organisation du SCC: Répercussions
- sur l'avenir;
- Facteurs économiques;
- Partage fédéral-provincial des responsabilités en matière de services correctionnels; Groupes spéciaux (incluant les femmes et les autochtones);
- Le respect de la loi;
- Les valeurs et les attitudes.

D'autres facteurs pouvant avoir des conséquences en raison de leurs diverses influences relèvent d'un ou de plusieurs des domaines mentionnés ci-dessus. Par exemple, nous savons qu'il est probable que les changements technologiques agissent sur le système pénal et nous tenons compte de leurs effets quand nous étudions **l'économie, les valeurs** et **la Conception et les pratiques de l'organisation et leurs répercussions sur l'avenir.** Des questions telles l'urbanisation, le chômage et le sens des responsabilités relèvent également des domaines généraux mentionnés précédemment.

Autres facteurs relevant du milieu

D'autres facteurs ne sont pas étudiés car on pense qu'ils sont des structures plus ou moins stables dans lesquelles nous devons vivre et qui auront probablement des répercussions constantes sur le système pénal et les services correctionnels. Notamment, nous prévoyons que le régime politique du Canada continuera d'être démocratique et que le libéralisme continuera de prévaloir.

En outre, certains facteurs auront une influence faible ou nulle sur le système pénal et ne seront donc pas étudiés.

De même, nous ne tenons pas compte des fluctuations à court terme, notamment des réactions à des événements sensationnels puisqu'à long terme les effets de ces facteurs ont tendance à s'annuler les uns et les autres.

Chacun des domaines importants identifiés précédemment fait l'objet d'une étude présentée dans un "document de travail".

Contenu des documents de travail

L'étude de chacune des sources de modifications comprendra:

- une description de la **situation actuelle** une attention particulière, étant consacrée aux effets actuels de ce facteur sur le SCC;

- une identification des **tendances actuelles;**

- l'examen des **répercussions** de ces tendances sur le SCC; il s'agit essentiellement d'un tableau de l'avenir du SCC fondé sur l'hypothèse que les tendances actuelles se maintiendront à un rythme presque constant (une prévision linéaire);

- une analyse des **autres possibilités,** s'il y a lieu; ces possibilités comprennent les tendances émergeantes, les développements ou les facteurs nouveaux qui pourraient modifier les tendances actuelles (c.-à-d. influer sur la prévision linéaire) créant peut-être au sein du SCC une situation différente de celle qu'annoncent les tendances prévalant actuellement.

Les effets linéaires et les autres possibilités exposés dans chacun des rapports sont fondés uniquement sur les modifications pouvant survenir dans le domaine étudié dans un document de travail donné. Par exemple, les répercussions de l'évolution des facteurs démographiques sur le partage fédéral-provincial des responsabilités ne sont pas établies dans le document "fédéral-provincial". Il incombera au Comité d'évaluer les interactions parmi les facteurs de causalité comme les conditions démographiques changeantes et les discussions fédérales-provinciales au niveau des services correctionnels, et d'élaborer un ensemble de scénarios complets sur l'avenir possible et probable pour le SCC.

Nous ne tentons pas de prédire l'avenir. Nous élaborons plutôt divers scénarios d'évolution du Service correctionnel du Canada qui permettront à celui-ci d'être conscient des modifications probables dans la société ainsi que de leurs conséquences pour le SCC. Ces informations peuvent devenir des éléments décisifs du processus de planification du SCC en facilitant l'établissement d'un système pénitentiaire suffisamment souple pour pouvoir s'adapter aux diverses éventualités correspondant à cette gamme de scénarios. À cet égard, les décisions prises aujourd'hui peuvent se fonder sur une plus grande connaissance des conséquences à long terme.

De plus, les rapports périodiques du Comité peuvent fournir l'impulsion nécessaire à l'étude additionnelle de questions et d'événements précis pouvant entraîner des problèmes.

DOCUMENTS DE TRAVAIL DU COMITÉ

Le comité a terminé la préparation de deux importants documents de travail: **Les facteurs démographiques** et **Le partage fédéral-provincial des responsabilités en matière de services correctionnels.** En outre, un document portant sur les **Autochtones** qui constitue une sous-section des **Groupes spéciaux** a été terminé.

Bien que tous les documents doivent être réunis, comme nous l'avons déjà mentionné, en vue de servir à l'élaboration des scénarios, nous croyons que chaque document sera d'une grande valeur.

En tenant compte des réserves susmentionnées, ces documents sont présentés dans les pages suivantes et nous invitons les intéressés à nous faire part de leurs observations.

FACTEURS DÉMOGRAPHIQUES

Document de travail n° 1

TABLE DES MATIÈRES

SITUATION ACTUELLE..... 6
Population..... 6
Immigration..... 12
Émigration..... 15

TENDANCES..... 16

RÉPERCUSSIONS..... 19

REMARQUES..... 21

SITUATION ACTUELLE

Population

Depuis 1951, la population du Canada s'est accrue de soixante-et-onze pour cent, passant de 14 millions à 24 millions au 1er janvier 1981.

Depuis 1951, la croissance annuelle de la population (accroissement naturel plus le solde migratoire net) a accusé une baisse de 41%, passant de 426 102 à 251 372 en 1979. L'accroissement naturel (naissances) a baissé de 28% depuis 1951, passant de 265 379 à 191 556 en 1979*. Depuis 1972, la croissance de la population résulte de l'immigration et non pas de la croissance naturelle (Tableau 1).

TABLEAU 1

Composantes de la croissance de la population - Canada

(1) Année du recensement	(2) Naissances	(3) Décès	Accroissement naturel	(4) Immigration	(5) Émigration	Solde migratoire net	(6) Croissance totale
1951-61	446,834	132,014	314,820	154,285	64,400	89,885	404,705
1961-71	410,460	149,732	260,728	142,890	90,450	52,440	313,168
1971-76	351,601	164,625	186,976	168,204	71,440	96,764	283,740
1976-77	358,538	166,034	192,504	142,156	69,619	72,537	265,041
1977-78	358,459	168,504	189,955	106,512	78,491	28,021	217,976
1978-79	364,594	165,896	198,698	82,232	75,243	6,989	205,687
1979-80	362,367P	170,811P	191,556P	133,970P	74,154P	59,816P	251,372P

1. Moyenne pour les années 1951-1961, 1961-1971 et 1971-1976.
2. Les naissances par mois sont tirées de la publication annuelle n° 84-202 pour les années 1951 à 1970 et de la publication n° 84-203 pour les années 1971 à 1978.
3. Les décès sont tirés de la publication annuelle n° 84-202 pour les années 1951 à 1970 et pour les années 1971 à 1978, voir le bulletin n° 84-206 au catalogue.
4. Données fournis par Emploi et Immigration, voir publication n° 91-208 avril 1980.
5. Identique au n° 3.
6. La croissance totale annuelle est la somme des éléments utilisés en vue de produire des estimations postcensitaires et elle ne correspond pas à la croissance totale obtenue par les estimations de population effectuées entre les recensements.

Date: le 10 juin 1981 P= Préliminaire
Source: Statistique Canada

---

* Le déclin de la population n'est pas uniforme à travers toute la société canadienne. Les modèles de population autochtone ont approximativement 10 ans de retard sur les modèles de la population canadienne. Voir le document de travail sur autochtones du Comité de planification stratégique.

a. Taux de fécondité

Le taux de fécondité canadien accuse une baisse depuis 1959; il est passé en effet de 3,9 naissances à environ deux naissances par femme en âge d'enfanter.

b. Taux de mortalité

L'espérance de vie des Canadiens a changé rapidement au cours des quelques dernières décennies en raison des progrès de la médecine et de l'amélioration du niveau de vie. En 1951, l'espérance de vie moyenne des hommes était de 66,3 et celle des femmes de 70,8. En 1961, l'espérance de vie qui était passée de 68,4 chez les hommes et de 74,2 chez les femmes se chiffaint à 69,6 chez les hommes et à 76,9 chez les femmes en 1976.

c. Répartition par âge

La moyenne d'âge de la population canadienne est passée de 26,2 ans en 1971 à 28,8 ans en 1979. Bien que la population totale ait enregistré une hausse, la répartition de l'accroissement parmi les groupes d'âge n'a pas été uniforme.

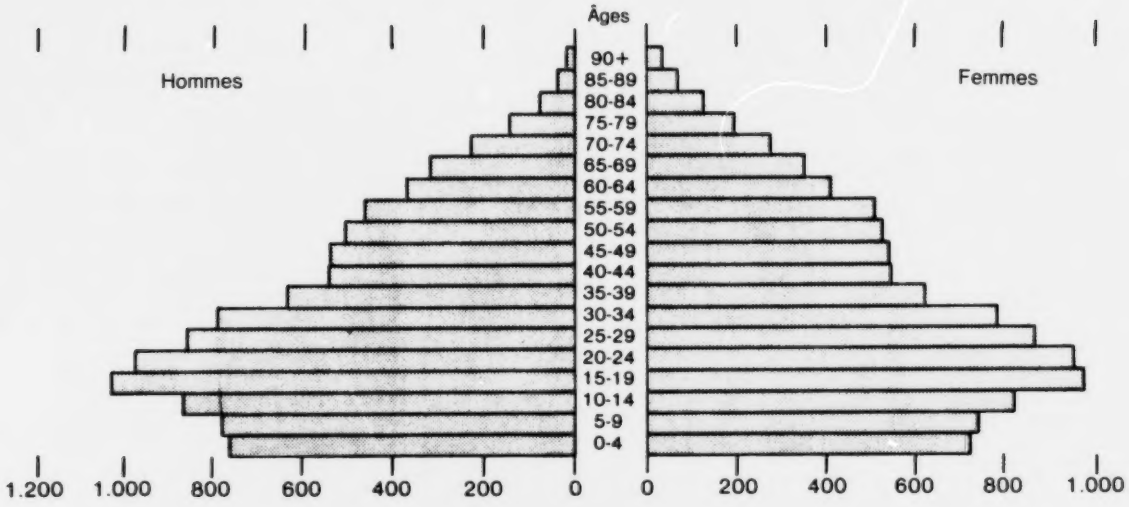
La représentation de la tranche des 0 à 14 ans dans la population a accusé une baisse, passant de 30% en 1971 à 24% en 1979 (Figure 1; tableau 2).

Le groupe d'âge des 18 à 24 ans (le groupe d'âge à risques élevés) a vu sa représentation au sein de la population passer de 13% en 1971 à 14% en 1981.

Le groupe d'âge des individus de 25 à 34 ans s'est accru de 23% entre les années 1974 et 1979 (cinq fois plus rapidement que l'ensemble de la population) et en 1979, ce groupe d'âge représentait 17% de la population.

FIGURE 1

Pyramide des âges de la population du Canada **Le 1er juin 1979**



Source: Statistique Canada, bulletin n° 91-202 au catalogue.

TABLEAU 2

Répartition proportionnelle de la population canadienne par groupe d'âge (1971-1979)

ÂGE	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
0 - 14	30	29	28	27	26	25	25	24	24
15 - 19	10	10	10	10	10	10	10	10	10
20 - 24	9	9	9	9	9	9	9	10	10
25 - 29	7	8	8	8	9	9	9	9	9
30 - 34	6	6	6	7	7	7	8	8	8
35 - 39	6	6	6	6	6	6	6	6	6
40 - 44	6	6	6	5.5	5.5	5.5	5	5	5
45 - 49	6	6	6	5.5	5.5	5.5	5	5	5
50 - 59	9	9	9	10	10	10	10	10	10
60 - 69	6	6	7	7	7	7	7	7	7
70+	5	5	5	5	5	6	6	6	6
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Préparé par: C.J. Gillis, Comité de planification stratégique, août 1981

Sources: Statistique Canada, bulletin nº 91-508 (1971-1976) au catalogue
Statistique Canada, Estimations postcensitaires finales par âge/sexe, Canada 1977.
Statistique Canada, bulletin nº 91-202 au catalogue.

La proportion des personnes à charge (les enfants âgés de moins de 17 ans et les adultes de plus de 65 ans comparativement au groupe des 18 à 64 ans) a accusé une baisse, passant de 0,861 (1961) à 0,634 (1979). Cette baisse est le résultat d'une réduction de la proportion des enfants à charge. Le nombre de personnes à charge âgées de plus de 65 s'est accru progressivement depuis 1961 (tableau 3).

TABLEAU 3

Pourcentage de personnes à charge (1961, 1971, 1976, 1979) Canada

	Pourcentage total de personnes à charge	Pourcentage d'enfants à charge (0-17 ans)	Pourcentage de personnes âgées à à charge (65 ans et plus)
1961	0.871	0.727	0.142
1971	0.778	0.635	0.144
1976	0.683	0.536	0.147
1979	0.634	0.482	0.152

Préparé par: C.J. Gillis, Comité de planification stratégique, 1981.

Source: Statistique Canada, bulletin n° 91-202 au catalogue
Statistique Canada, bulletin n° 91-518 au catalogue.

d. Répartition par sexe

Les pourcentages d'hommes et de femmes sont généralement égaux pour tous les groupes d'âge de la population. La seule exception est la tranche d'âge, où les femmes constituent en effet 53% de ce groupe et 59% de la tranche des individus de soixante-dix ans et plus.

e. Migration interprovinciale

Les mouvements de la population canadienne se sont orientés vers l'ouest. Le solde migratoire net des provinces de l'Ontario et du Québec a été négatif alors que l'Alberta et la Colombie-Britannique ont enregistré un solde migratoire positif (Tableau 4).

TABLEAU 4

Migration Interprovinciale

	1977	1978	1979	1980
Terre-Neuve	− 2054	− 1882	− 2136	− 635
Île-du-Prince-Édouard	+ 1002	+ 43	+ 341	− 722
Nouvelle-Écosse	− 287	+ 1401	− 125	− 811
Nouveau-Brunswick	+ 2166	+ 773	+ 779	− 1348
Québec	−45997	−34367	−31562	−25224
Ontario	+ 9607	− 1641	−14462	−34664
Manitoba	− 5685	−10493	−15457	−13533
Saskatchewan	+ 4140	+ 261	+ 944	− 1589
Alberta	+24272	+28062	+31498	+40070
Colombie-Britannique	+13505	+19030	+31843	+40389
Yukon	− 240	− 63	− 342	− 647
Territoires du Nord-Ouest	− 438	− 1124	− 1322	− 1286

Préparé par: C.J. Gillis

Source: Statistique Canada, bulletin n° 91-208 au catalogue.

Immigration

L'immigration au Canada n'a connu que de faibles variations au cours des vingt dernières années, le nombre moyen des immigrants a été de 125 000 par année. Toutefois, depuis 1976, le nombre total annuel d'immigrants a été inférieur à l'immigration moyenne enregistrée au cours des dix années antérieures (Tableau 5).

TABLEAU 5

Immigration par année - Canada 1970-1980

	Nombre d'immigrants	Accroissement ou baisse en pourcentage comparativement à l'année précédente
1980*	142,439	+27.1
1979	112,096	+29.9
1978	86,313	−24.9
1977	114,914	−23.1
1976	149,429	−20.5
1975	187,881	−14.0
1974	218,465	+18.6
1973	184,200	+51.0
1972	122,006	+ 0.09
1971	121,900	−17.5
1970	147,713	

* Préliminaire

Préparé par: C.J. Gillis, Comité de planification stratégique, août 1981.

Source: Statistique sur l'immigration, 1973-1979, Main-d'oeuvre et Immigration 1980 - Section des estimations, Statistique Canada, 1981.

Les projections ne sont pas disponibles car, traditionnellement, les politiques en matière d'immigration sont élaborées annuellement en consultation avec les provinces et les industries importantes. Toutefois, l'entrée d'immigrants pour les trois prochaines années a été récemment établie à approximativement 140 000 immigrants par année, soit une faible augmentation par rapport aux niveaux actuels.

a. Âge/sexe

La composition par âge et par sexe des immigrants et des émigrants n'a pas beaucoup changé au cours des années. Depuis 1975, le nombre d'immigrantes a dépassé celui des immigrants. En moyenne, le groupe d'âge le plus important chez les immigrantes est celui des individus de 20-24 ans alors que chez les hommes le groupe des individus de 25 à 29 ans est le plus important. En général, la majorité de tous les immigrants se classaient dans le groupe d'âge des 20-34 ans, représentant, en 1979, 39% de tous les immigrants. Toutefois, le groupe d'âge des individus de 15 à 19 ans a accusé une hausse au cours des dernières années, passant de 8% en 1973 à 11% en 1979. Le groupe d'âge des individus de cinquante ans et plus a également enregistré une hausse, passant de 8% en 1973 à 16% en 1979. Le groupe des individus de 20-34 ans a enregistré une baisse analogue chutant de 49% en 1973 à 39% en 1979 (tableau 6). Cinquante pour cent de tous les immigrants âgés de plus de 15 ans sont mariés. Dans la catégorie des immigrants non mariés, le nombre des hommes dépasse celui des femmes.

b. Lieu d'origine/destination

La Grande-Bretagne constitue le lieu d'origine le plus important, 12% des immigrants en 1979, suivie des États-Unis, 9% en 1979, et de Hong Kong, 5% en 1979. Cette situation peut varier légèrement en raison de la politique du gouvernement en la matière. Par exemple, les immigrants provenant du Vietnam constituèrent 17,7% de tous les immigrants alors qu'au cours des années précédentes, le nombre de ces immigrants était statistiquement négligeable.

Une analyse de l'immigration par province de destination démontre que l'Ontario attire le plus grand nombre d'immigrants. Toutefois, un nombre accru d'immigrants se dirigent vers le Québec et les Prairies.

c. Emploi prévu

Le pourcentage des travailleurs immigrants a diminué depuis 1973, passant de 50% à 43% en 1979. La moitié de la main-d'oeuvre immigrante totale travaillera dans les catégories professionnelles /de gestion et les catégories reliées aux industries de fabrication et à la construction. À cet égard, il est intéressant de remarquer que la catégorie "autres" est passée de 3% en 1973 à 21% en 1979 comme catégorie d'emploi prévue pour les immigrants.

TABLEAU 6

Immigrants par âge (1973-1979) Canada

Groupe d'âge	1973 Nombre	%	1974 Nombre	%	1975 Nombre	%	1976 Nombre	%	1977 Nombre	%	1978 Nombre	%	1979 Nombre	%
0 - 4	14,202	8	18,506	9	16,625	9	11,881	8	8,232	7	5,393	6	7,455	7
5 - 9	14,311	8	20,420	9	19,269	10	14,319	10	10,258	9	6,736	8	8,799	8
10 - 14	10,621	6	15,165	7	15,228	8	11,919	8	8,694	7	6,019	7	8,586	8
15 - 19	14,643	8	15,698	7	14,519	8	12,049	8	9,444	8	7,772	9	11,878	11
20 - 24	37,169	20	36,546	16	27,568	14	22,657	15	17,813	15	13,630	16	17,500	16
25 - 29	35,665	19	40,795	19	32,840	19	24,097	16	18,400	16	13,738	16	15,765	14
30 - 34	19,330	10	24,038	11	19,657	10	14,725	10	11,788	10	8,419	10	10,300	9
35 - 39	11,365	6	14,782	7	11,978	6	8,854	6	6,683	6	4,827	5	5,892	5
40 - 44	6,858	4	8,580	4	6,835	4	5,338	4	3,865	3	2,877	3	3,842	3
45 - 49	4,874	3	5,970	3	4,654	3	3,954	3	2,912	3	2,102	2	3,550	3
50 - 54	3,754	2	4,642	2	3,998	2	3,787	3	2,833	3	2,438	3	4,228	4
55 - 59	3,138	2	3,586	2	3,426	2	3,632	2	3,062	3	2,788	3	4,714	4
60 - 64	3,164	2	3,874	2	4,623	3	5,056	3	4,470	4	3,844	5	3,681	3
65 - 69	2,321	1	2,802	1	3,192	2	3,548	2	3,187	3	2,679	3	2,703	2
70+	2,785	1	3,061	1	3,469	2	3,613	2	3,273	3	3,051	4	3,203	3
Total	**184,200**	**100**	**218,465**	**100**	**187,881**	**100**	**149,429**	**100**	**114,914**	**100**	**86,313**	**100**	**112,096**	**100**

Préparé par: C.J. Gillis, Comité de planification stratégique, août 1981.

Source: Statistique sur l'immigration (1973-1979)
Main-d'oeuvre et Immigration.

Émigration

Il existe peu de données démographiques disponibles ou consignées sur les émigrants du Canada.

En tenant compte des fluctuations annuelles, environ 75 000 personnes quittent annuellement le Canada pour s'établir à l'étranger (tableau 7).

TABLEAU 7

Immigration et émigration - 1962-1980 - Canada

Année	Immigration	Émigration
1962 F	74,586	76,738
1963 F	93,151	83,564
1964 F	112,606	92,430
1965 F	146,758	105,307
1966 F	194,743	91,490
1967 F	222,876	108,462
1968 F	183,974	100,035
1969 F	161,531	90,087
1970 F	147,713	80,961
1971 F	121,900	70,097
1972 F	122,006	63,238
1973 F	184,200	78,484
1974 F	218,465	78,049
1975 F	187,881	70,716
1976 F	149,429	67,858
1977 F	114,914	75,741
1978 F	86,313	77,217
1979	112,096	74,218
1980	142,439	74 460

F: Chiffre final

Préparé par: C.J. Gillis, Comité de planification stratégique.

Source: Statistique Canada, Section des estimations, juillet 1981.

TENDANCES

. Population

Au cours des 25 prochaines années, la population du Canada augmentera seulement de 22 à 35 pour cent comparativement à une croissance de 64 pour cent au cours de la période comprise entre 1951 et 1976.

. Taux de natalité

Le taux de natalité demeurera stable ou accusera une légère baisse.

Le taux canadien est inférieur au taux acceptable de remplacement de la population (2,13 naissances par femme en âge d'enfanter). La solution normale en vue de redresser cette situation consiste à accroître les niveaux d'immigration. Cette mesure n'a pas été prise en raison du nombre accru de Canadiens entrant actuellement sur le marché du travail.

. Espérance de vie

On prévoit qu'en 1986, l'espérance de vie atteindra 78 ans chez les femmes et 72 ans chez les hommes. Toutefois, on s'interroge sur l'utilité des tables de mortalité par sexe car des considérations sociales et d'autres tenant au milieu semblent l'emporter sur les différences d'ordre génétique en ce qui a trait à l'espérance de vie. Il est possible, au fur et à mesure que les femmes accroîteront leur participation au marché du travail, qu'elles subiront beaucoup plus les effets du stress et des maladies reliées au travail et que leur espérance de vie en sera par conséquent réduite.

. Répartition par âge

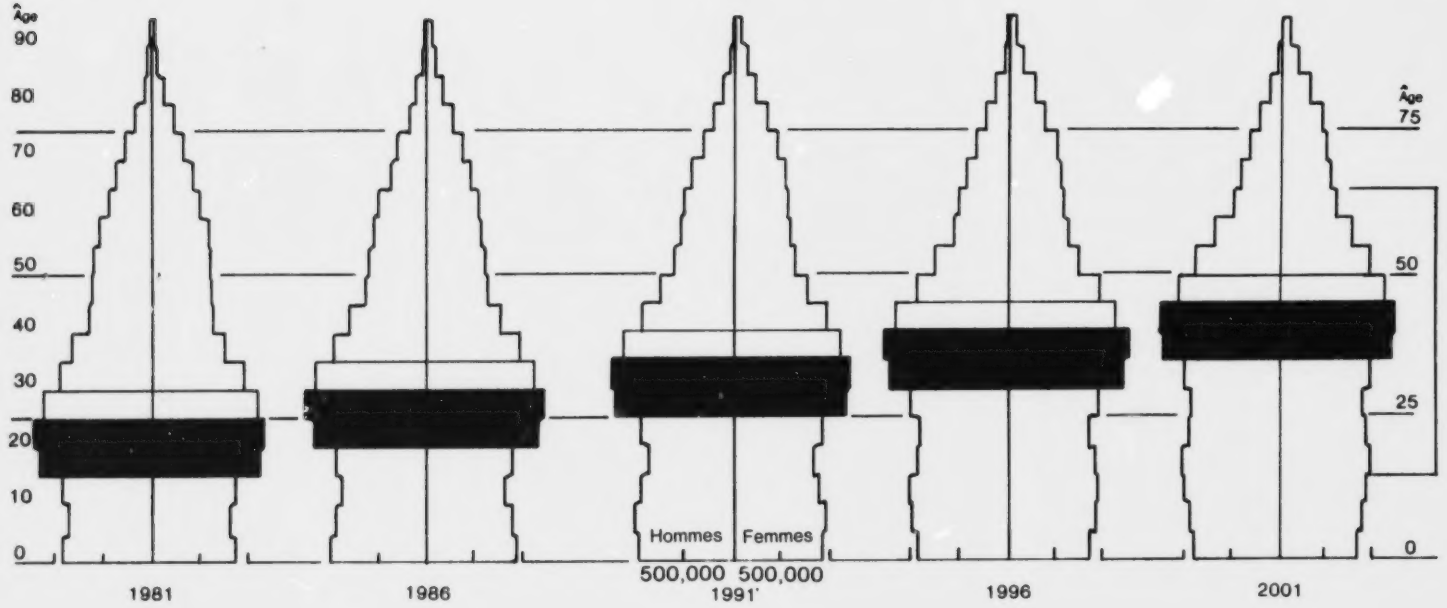
Les naissances enregistrées dans le cadre de l'explosion démographique d'après guerre (les enfants nés entre 1946 et 1965) représentent actuellement le quart (6 millions) de la population canadienne et ces enfants sont maintenant âgés de 16 à 36 ans. Par conséquent, la décennie 1980 est celle des jeunes adultes.

Vers le début des années 1990, le nombre des Canadiens d'âge moyen sera très important et vers l'an 2015 la génération de l'explosion démographique d'après guerre approchera l'âge de la retraite, c.-à-d. 65 ans. En 1989, 1 canadien sur 9 sera âgé de plus de 65 ans alors qu'en l'an 2000, cette proportion sera passée à 1 sur 4. On connaîtra donc en fait par rapport à 1971 une augmentation du double du groupe des gens d'âge moyen et de la population des personnes âgées. En 2031, un autre doublement sera enregistré. (figure 2).

FIGURE 2

Répartition par âge

Evolution d'une génération
(La revanche des berceaux)



Source: "Canada's Aging Workforce", présenté lors d'un péminaire à l'intention des cadres supérieurs de la Commission de la Fonction publique, présenté par John Kettle les 23 et 24 octobre 1980, à Toronto (Ontario).

On prévoit que le groupe d'âge des individus de 25 à 34 ans augmentera encore de 20% d'ici à 1986 alors que le groupe des individus de 35 à 44 ans augmentera seulement de 13% et la tranche âgée de 50 ans et plus de 12%.

En 1979, 50% de la population était âgée de plus de 28,8 ans. En l'an 2001, la moitié de la population sera âgée de plus de 36 ans.

En raison du vieillisement de la population canadienne, la main-d'oeuvre du Canada connait un vieillissement. D'ici à 1991, le nombre de Canadiens entrant sur le marché du travail aura accusé une forte baisse. En ce moment, 25% de la main-d'oeuvre canadienne est âgée de 15 à 24 ans. D'ici à 1991, le nombre des travailleurs appartenant à ce groupe d'âge aura passé à 18%.

Le nombre d'enfants à charge accusera une baisse alors que le nombre de personnes âgées à charge augmentera de façon constante jusqu'en l'an 2031. Toutefois, la proportion totale des personnes à charge connaîtra une baisse.

- Taux d'immigration

Statistique Canada prévoit que le niveau moyen d'immigration atteindra approximativement 150 000 par année au cours des 15 à 25 prochaines années.

- Taux d'émigration

Statistique Canada a également prévu que 75 000 Canadiens quitteront annuellement le pays (en reconnaissant le fait que l'on dispose de moins de données sur l'émigration que sur l'immigration).

RÉPERCUSSIONS

- L'économie ne pourra peut-être pas absorber dans un proche avenir tous les travailleurs jeunes et instruits qui se présenteront sur le marché de l'emploi.

- Les attentes financières et d'emploi pourraient ne pas être satisfaites car les membres de la génération d'après-guerre n'auront pas les occasions de promotion dont ont joui leurs prédécesseurs.

- En raison du vide laissé derrière elle par la génération de l'explosion démographique il y aura pénurie de travailleurs du début des années 1990 au milieu des années 1990.

- Les inscriptions dans les écoles chuteront, entraînant la fermeture de certaines écoles.

- Les universités et les collèges devront s'adapter à toute une gamme d'utilisations communautaires (le système scolaire fait déjà l'objet de pressions qui tendent à réduire son budget face à la chute des inscriptions).

- Les services destinés aux personnes âgées seront gravement touchés.

- La demande d'installations de soins de santé à l'intention des personnes âgées triplera.

- Il est possible que la responsabilité de s'occuper des personnes âgées incombera encore plus au gouvernement en raison de la diminution de l'aptitude de la famille à se charger de ses membres qui vieillissent.

- Vers l'an 2030, les Régimes de pensions du Canada ainsi que d'autres services à l'intention des personnes âgées pourraient représenter 10% du PNB comparativement au chiffre actuel de 3% du PNB.

- Les régimes de sécurité sociale risquent de connaître la faillite.

- Certains ministères du gouvernement se feront concurrence en vue d'obtenir des fonds et cette situation pourrait engendrer une crise importante des services correctionnels.

- En 1983, la génération d'après-guerre représentera 40% des électeurs.

- Les personnes âgées deviendront finalement un puissant groupe de pression. Uniquement en raison de leur nombre, une très grande attention sera accordée aux intérêts des personnes âgées et aux personnes d'âge mûr.

- Le vieillissement de la société entraînera l'apparition d'une société conservatrice quant à ces attitudes/perspectives.

- Le monde des affaires tentera de favoriser la retraite anticipée.

- La situaton économique du Canada sera influencée par l'évolution démographique.

- Vers la fin des années 1980, le groupe d'âge à risques élevés comptera moins de personnes, ce qui pourrait avoir des répercussions sur les taux des arrestations et des incarcérations et sur les types de délits (c.-à-d. un nombre inférieur de délits violents). L'Ouest et le Nord du Canada pourraient constituer une exception à cette règle en raison d'un décalage dans les répercussions de l'explosion démographique des autochtones.

- Il est vraisemblable qu'il y aura vers 1995 une augmentation de la population du groupe d'âge à risques élevés en raison du grand nombre de parents de la génération d'après-guerre ayant attendu le début des années 1980 pour avoir des enfants.

- Le déplacement de la population vers l'Ouest, combiné à l'explosion démographique des autochtones, pourrait entraîner la nécessité d'un plus grand nombre d'établissements pénitentiaires fédéraux et provinciaux dans l'Ouest du Canada.

- Toutefois, sans une augmentation dans le taux d'immigration, il y aura au Canada une grave pénurie de main-d'oeuvre non spécialisée, ce qui pourrait entraîner la nécessité de réviser les politiques régissant la retraite.

REMARQUES

La génération de "l'explosion démographique" présente certains aspects qualitatifs uniques. Cette génération est "différente" mais non pas seulement en raison de son nombre.

Son niveau d'instruction et le niveau de prospérité dont elle jouit dépassent ceux de toutes les générations qui l'ont précédée. Elle a été décrite comme "une superclasse détenant un pouvoir économique supérieur au PNB de la majorité des pays" et "une élite économique destinée au pouvoir".*

Cette génération constituera le groupe d'intérêt le plus nombreux et le plus influent qu'on aura jamais connu [illegible] par conséquent, le Comité doit étudier le style de vie de cette génération et déterminer comment ce style de vie pourrait avoir des répercussions sur l'avenir du Canada. Cette étude sera effectuée dans notre document de travail portant sur **Les valeurs et les attitudes.**

---

* Le lecteur pourrait consulter avec profit les études suivantes consacrées à la génération de "l'explosion démographique d'après-guerre":

JONES, Landon, Y., *Great Expectations*, 1981, Toronto, Canada, Ballantine Books.

KETTLE, John, *The Big Generation*, 1980, McClelland and Stewart, Toronto, Canada, 1980.

LES AUTOCHTONES

Document de travail nº 2*

TABLE DES MATIÈRES

DÉFINITION..... 23

SITUATION ACTUELLE..... 24
Population..... 24
Conditions sociales..... 28
Éducation..... 28
Conditions économiques..... 28
Conditions politiques..... 29
Le contrevenant autochtone..... 29

TENDANCES..... 32

CONSÉQUENCES..... 33

BIBLIOGRAPHIE..... 34

*Le présent document constitue une sous-section de l'étude principale: **Groupes spéciaux.**

DÉFINITION

Le terme "Indien" désigne les Indiens **inscrits;** c'est-à-dire les personnes inscrites ou ayant le droit d'être inscrites en tant qu'Indien conformément à la Loi sur les Indiens.

Le terme "autochtone" désigne les personnes d'origine aborigène. Cela comprend les Indiens inscrits et non inscrits, les Métis et les Inuits.

Les données portant sur les Indiens récapitulent toutes les informations disponibles (et sûres). Il y a très peu de données disponibles portant sur les Indiens non inscrits et les Métis, et les chiffres concernant ces catégories doivent être interprétés avec prudence.

SITUATION ACTUELLE

Population

Le Canada compte approximativement 300 000 Indiens (voir le tableau 1).

Le nombre d'Indiens non inscrits et de Métis ne peut qu'être estimé puisque ceux-ci ne sont pas dénombrés séparément. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord a rapporté un nombre de 450 000 personnes en 1977. Le Conseil des autochtones du Canada mentionne un nombre d'autochtones qui se situe entre 750 000 et un million.

Il existe entre 18 000 et 22 000 Inuits.

a. Fécondité

La population indienne s'est accrue plus rapidement que la population générale, particulièrement au cours des 20 dernières années, et représente maintenant 1,3% de la population canadienne comparativement à 1,0% en 1961. Le taux de croissance des Indiens a atteint un sommet au milieu des années soixante et a rapidement baissé depuis, entraînant une explosion démographique ayant approximativement 10 ans de retard sur l'explosion démographique nationale (Siggner, p. 13).

TABLEAU 1

Indiens et populations totales pour 1966, 1971 et 1976 et projections pour 1981 et 1986

Année	Indien inscrit		Population totale	
	Population totale	Taux de croissance annuel moyen	Population (en milliers)	Taux de croissance annuel moyen
	N	%	N	%
1966	228,667	3.0	20,014.9	1.6
1971	263,499	2.1	21,568.3	1.2
1976	291,171	1.8	22,992.6	1.4
1981	318,081	1.4	24,472.5	1.4
1986	340,739		26,258.6	

Source: A.J. Siggner, An Overview of Demographic, Social and Economic Conditions Among Canada's Registered Indian Population, Research Branch, P.R.E. DIAND, 1979.

b. Mortalité

Le taux de mortalité des Indiens demeure au-dessus de la moyenne nationale. Par exemple, le taux de mortalité des Indiens âgés de 20 à 44 ans est de quatre fois supérieur à celui de la population générale et leur taux de mortalité infantile est le double de celui de l'ensemble de lapopulation (Siggner, p. 44).

c. Composition par âge

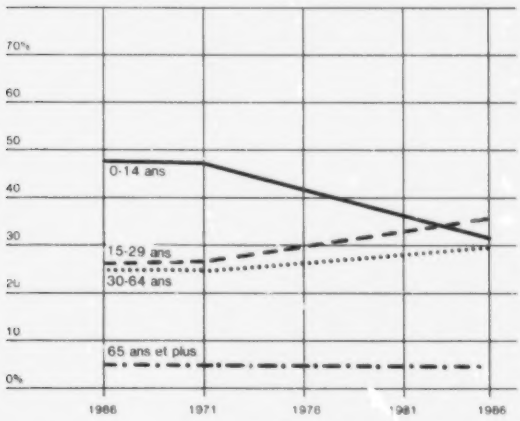
En raison d'un taux de fécondité élevé et d'une espérance de vie inférieure, la population indienne est plus "jeune" que la population nationale (voir tableau 2).

Le pourcentage de la population indienne dans chaque catégorie est indiqué à la figure 1.

FIGURE 1

COMPOSITION PAR ÂGE

% de la population dans chaque catégorie d'âge



Source:
A.J. Siggner. *An Overview of Demographic, Social and Economic Conditions Among Canada's Registered Indian Population*, Direction de la recherche, R.E.P., M.A.I.N., 1979

TABLEAU 2

Répartition proportionnelle de population des Indiens inscrits et de la population totale pour certains groupes d'âge en 1966, 1971 et 1976 et les projections pour 1981 et 1986

Année	Répartition proportionnelle par groupe d'âge									
	0 - 14		15 - 29		30 - 64		65 +		15 - 64	
	Indien inscrit	Population totale	Indien inscrit	Population totale	Indien inscrit	Population totale	Indien inscrit	Population totale	Indien inscrit	Population totale
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
1966	47.7	32.8	24.4	22.7	23.7	36.8	4.2	7.7	48.1	59.5
1971	46.6	29.4	25.9	25.9	23.4	36.6	4.1	8.1	49.3	62.5
1976	42.1	25.5	29.3	28.3	24.5	37.5	4.1	8.7	53.8	65.8
1981	36.8	23.7	32.6	28.2	26.4	38.8	4.2	9.4	59.0	67.0
1986	31.9	24.5	34.2	25.3	29.7	40.4	4.2	9.8	63.9	65.7

[1] La population des Indiens inscrits entre 1966 et 1976 est ajustée pour tenir compte des déclarations tardives des naissances.

Sources: Population des Indiens inscrits par âge, sexe et lieu de résidence pour le Canada, de 1966 à 1977. Centre de référence du programme, Programme des affaires indiennes et inuites.
Documents de travail non publiés, Section du soutien de la recherche, Programme des affaires indiennes et inuites.

Préparé par: Direction de la recherche, Programme des affaires indiennes et inuites, M.A.I.N., 22-6-79.

d. Répartition par sexe

Au 31 décembre 1979, 50,5% de la population indienne totale était masculine. Cette proportion était constante dans tous les groupes d'âge et elle est analogue à la répartition par sexe de la population générale.

e. Répartition géographique

Les Indiens représentent une proportion accrue de la population des provinces de l'Ouest. Par exemple, dans le cas de la Saskatchewan, la proportion des Indiens par rapport à la population provinciale est passée de 3,3 % en 1966 à 5,0% en 1976. Au Manitoba, la proportion a augmenté de 3,3% en 1966 à 4,3% en 1976. (MAIN, 1980, p.11)

Le tableau indique la répartition de la population autochtone (Indiens inscrits, Indiens non inscrits, Métis et Inuits) au Canada en 1977.

TABLEAU 3

Répartition de la population autochtone, 1977

Province	Population	Population des Indiens inscrits	Estimation de la population des Métis et des Indiens non inscrits	Estimation de la population des Inuits	Estimation de la population totale des autochtones	% de la population autochtone
Terre-Neuve	557.700	-	1.200	2.200	3.400	0.6
Île-du-Prince-Édouard	118.200	466	1.400	-	1.866	1.6
Nouvelle-Écosse	828.600	5.417	8.100	-	13.517	1.6
Nouveau-Brunswick	677.300	5.096	7.600	-	12.696	1.9
Québec	6.234.500	31.333	78.200	4.410	113.943	1.8
Ontario	8.264.500	63.685	159.200	-	222.885	2.7
Manitoba	1.021.500	42.630	127.800	-	170.430	16.7
Saskatchewan	921.300	43.651	130.950	-	174.601	19.0
Alberta	1.838.000	34 537	103.600	-	138.137	7.5
Colombie-Britannique	2.466.600	54.192	162.500	-	216.692	8.8
Territoire du Yukon	21.800	2.766	7.200	-	9.966	45.7
Territoires du Nord-Ouest	42.600	7.397	10.500	16.150	34.047	80.0
Canada	22.992.600	291.170	798.250	22.760	1.112.180	4.8

Source: Victor F. Valentine. *Native Peoples & Canadian Society: A Profile of Issues and Trends;* dans *Cultural Boundaries and the Cohesion of Canada,* Raymond Breton, Jeffrey Reitz et V.F. Valentine (rédacteurs en chef) (Montréal).

Soixante et onze pour cent des 573 bandes, représentant environ 65% de la population totale des Indiens inscrits, se trouvent soit dans les régions rurales, soit dans les régions reculées* alors que moins du quart de la population nationale vit dans les régions rurales (Siggner, p. 19).

* La population d'une bande varie entre 10 et 9 000 personnes.

Le nombre total des Indiens vivant hors réserve s'est accru rapidement depuis 1965 (on prévoit que cette tendance se maintiendra à un rythme plus ou moins constant) et les jeunes adultes constituent le groupe le plus important de la population des Indiens vivant hors réserve (Siggner, p. 14).

Conditions sociales

Au cours des 10 à 15 dernières années, le nombre des Indiens recevant des prestations de l'assistance sociale et du bien-être social a augmenté, passant de plus du tiers de la population indienne à un peu plus de la moitié de celle-ci, malgré le fait que la population à charge (c.-à.-d. les personnes âgées de moins de 15 ans et de plus de 65 ans) ait diminué, se chiffrant maintenant à 41% de la population indienne en 1981, contre 33% pour l'ensemble de la population nationale (Siggner, 10).

On estime que 50 à 60% des problèmes de santé chez les Indiens sont reliés à l'alcool (MAIN, 1980, p. 21).

Le pourcentage de morts violentes chez les Indiens est de trois à quatre fois supérieur au taux enregistré pour l'ensemble de la population nationale. Le taux des suicides, particulièrement dans le groupe d'âge des individus de 15 à 24 ans, est de plus de six fois supérieur au taux national.

Éducation

Au cours des 10 à 20 dernières années, les niveaux d'éducation et de formation des Indiens se sont améliorés. Le taux de scolarisation au niveau élémentaire atteint presque le niveau national. Au niveau de l'école secondaire, la fréquentation totale des Indiens s'est accrue de 50% depuis 1969 bien que le taux de participation soit en chute comparativement au sommet atteint en 1972-1973. Environ 20% des Indiens terminent leurs études secondaires, alors que le taux national est de 75% (Siggner, p. 28).

En 1979, les universités comptaient 2 700 Indiens inscrits (comparativement à seulement 57 en 1963). Une proportion plus faible de Métis, d'Indiens non inscrits et d'Inuits suivent des cours aux universités (Commission de révision de la constitution des Métis et des Indiens sans-statut [traduction]).

Conditions économiques

Les conditions économiques pour les autochtones se sont améliorées au cours des 20 dernières années. Il existe toujours des inégalités socio-économiques flagrantes entre les autochtones et le reste de la population et, comparativement à la population nationale, les autochtones demeurent défavorisés. Le chômage chez les autochtones atteint 35 à 75% (écart dû à l'absence d'enquêtes sûres). En outre, une proportion importante du revenue familial des autochtones provient d'une variété de programmes d'assistance sociale fédéraux/provinciaux.

Conditions politiques

Au cours des 10 dernières années, les autochtones ont accru leur influence politique et l'efficacité de leurs démarches politiques. On en veut pour preuve la garantie des droits des autochtones dans la nouvelle constitution et, davantage encore, le fait que les Métis sont maintenant reconnus comme des autochtones.

La participation des autochtones à la vie politique est illustrée par la croissance du nombre des associations politiques qui les regroupent. Bien qu'il y ait un grand nombre de groupes d'autochtones à l'échelle nationale, leur influence est particulièrement sensible dans les groupes provinciaux et les centres de tribus, particulièrement en Saskatchewan, plutôt que dans les organismes nationaux. Cette situation découle du fait que les groupes nationaux, y compris les groupes du système pénal, ont été créés par le gouvernement et, à l'instar des bandes, constituent des entités administratives, dépassant les limites culturelles. Ce facteur culturel est essentiel à la compréhension de la position des autochtones face aux événements politiques. À cet égard, les règlements officiels sont considérés par plusieurs comme dépassés et ayant uniquement tendance à perpétuer l'attitude paternaliste du gouvernement. En conséquence, les dirigeants autochtones ont fondé leur puissance sur les associations autochtones et non pas sur les structures imposées par le gouvernement.

Le contrevenant autochtone

Le nombre relativement très élevé des autochtones dans le système pénal a été mis en lumière grâce aux statistiques portant sur l'incarcération. Il y a peu de données statistiques sur les arrestations.

a. Arrestations

En 1969, Bienvenue et Latif ont analysé les statistiques des arrestations d'adultes réalisées par le corps policier de Winnipeg et ayant entraîné des accusations. Alors que la population autochtone constituait à ce moment approximativement 3% de la population urbaine de Winnipeg, on a établi que les autochtones de sexe masculin avaient commis 27,2% de tous les délits commis par des hommes alors que les autochtones de sexe féminin avaient commis 69,5% de tous les délits commis par des femmes.

La représentation des autochtones était excessive dans toutes les catégories de délits à l'exception des délits reliés aux stupéfiants. Les autochtones avaient commis un très grand nombre de délits relativement mineurs, particulièrement des délits reliés à l'alcool (Bienvenue et Latif, 1974, p. 110).

b. Incarcération dans les établissements fédéraux

La majorité des informations disponibles portant sur les délits commis par les autochtones sont fondées sur les statistiques fédérales en matière d'incarcération. Quelques statistiques provinciales sont disponibles et sont l'étudiées séparément.

La proportion des Indiens et **des autres autochtones** dans les pénitenciers est supérieure d'environ le double à la proportion enregistrée pour l'ensemble de la population canadienne. En juillet 1981, les Indiens et les autres autochtones représentaient 8,3% des détenus fédéraux (819 de 9 877). Parmi ces autochtones détenus dans les établissements fédéraux, on comptait 578 Indiens, 217 Métis et 24 Inuits. Environ 64% des détenus autochtones de sexe masculin relevant de la juridiction fédérale sont incarcérés dans la région des Prairies. La prison des femmes compte 16 Indiennes et deux Métisses, représentant 9% de la population totale de détenues.

Les statistiques* de 1979 montrent que 38% des détenus autochtones sont incarcérés pour des délits violents; le taux est de 26% pour les détenus non autochtones. En outre, 21% des détenus autochtones sont incarcérés pour vol à main armée comparativement à 31% en ce qui concerne les détenus non autochtones.

Treize pour cent des détenus autochtones ont été déclarés coupables d'homicide alors que seulement 5% des détenus non autochtones ont été déclarés coupable pour la même infraction.

Un pour cent des détenus autochtones et 11% des détenus non autochtones sont incarcérés pour des délits reliés aux stupéfiants.

Les statistiques mentionnées ci-dessus indiquent un trop grand nombre d'autochtones dans la catégorie des délits violents et un pourcentage inférieur à la moyenne nationale dans la catégorie des délits reliés aux stupéfiants.

Environ 75% des détenus autochtones incarcérés dans les pénitenciers fédéraux sont âgés de 20 à 34 ans, comparativement à 66% pour la population totale des détenus fédéraux.

Soixante-quatre pour cent des détenus autochtones et 77% des détenus non autochtones purgent des peines de plus de trois ans. Vingt-deux pour cent de tous les détenus autochtones purgent des peines de cinq à quinze ans; le pourcentage correspondant est de 33% quant aux détenus non autochtones. Douze pour cent de détenus autochtones et non autochtones purgent des peines d'emprisonnement à perpétuité.

Cinquante-neuf pour cent des autochtones n'avaient pas été détenus auparavant dans les pénitenciers fédéraux comparativement à 65% des détenus non autochtones. Vingt pour cent des autochtones et des personnes non d'origine autochtone avaient été incarcérés une fois et 21% des autochtones ont purgé deux peines ou plus comparativement à 15% des personnes d'origine non autochtone.

---

* SCC, 1980

La liberté conditionnelle ou toute autre forme d'élargissement est moins souvent accordée aux autochtones qu'aux détenus non autochtones. Environ 25% des demandes de libération conditionnelle présentées par des autochtones sont approuvées comparativement à environ 42% pour les détenus non autochtones (CNLC, 1981).

Le taux de retraits de libération conditionnelle sans qu'il y ait eu de délit commis est supérieur dans le cas des autochtones à celui enregistré pour les détenus non autochtones (23% à 13%). De la même façon, le nombre de révocations de surveillance obligatoire dans le cas des autochtones est nettement supérieur au nombre établi pour les détenus non autochtones (33% à 17%)(CNLC, 1981).

c. Incarcération dans les établissements provinciaux

On ne dispose que de peu de données sur les détenus autochtones dans les systèmes correctionnels provinciaux. Les seules données disponibles proviennent de la Saskatchewan et les remarques suivantes s'appliquent uniquement à cette province.

Les données de 1976-1977 fournies par M. Hylton indiquent:

> qu'en tenant uniquement compte de la population âgée de plus de 15 ans, les Indiens régis par des traités avaient 37 fois plus de chance de purger une peine (dans un pénitencier provincial) alors que les hommes d'origine non autochtone avaient 12 fois plus de chance d'être admis dans un pénitencier. Comparativement à la Canadienne d'origine non autochtone, les Indiennes régies par des traités avaient 131 fois plus de chance d'être admises dans un pénitencier alors que les Indiennes non inscrites et les Métisses avaient 28 fois plus de chance d'être admises (p. 4). (traduction)

En outre,

> Les Indiens régis par des traités ayant atteint l'âge de 16 ans en 1976 avaient 70% plus de chance d'être incarcérés au moins une fois dans un pénitencier provincial avant d'avoir atteint l'âge de 25 ans. Ce pourcentage était de 34% pour les Indiens non inscrits ou pour les Métis et de 8% pour les hommes d'origine non autochtone (Hylton, p. 4). (traduction)

La forte représentation de personnes d'origine indienne découle davantage des risques beaucoup plus élevés d'être emprisonné une première fois que des réadmissions d'un petit groupe (Hylton, p.5).

En 1978-1979, une moyenne quotidienne de 740 contrevenants jugés coupables étaient incarcérés dans des établissements pénitentiaires. Soixante-deux pour cent de ces personnes étaient d'origine indienne. Ce pourcentage est relativement stable depuis 1972-1973 (Saskatchewan Social Services, p.5).

En outre,

> les indiens régis par des traités et les autres personnes d'origine indienne ont respectivement des taux de récidive de 100% et de 60% de plus que les persones d'origine non autochtone, sur une période de trois ans (Saskatchewan Social Services, p. 4).

La proportion de détenus autochtones incarcérés pour ne pas avoir payé une amende est de un sur douze. En ce qui concerne les détenus non autochtones, la proportion de détenus ayant omis de payer une amende est de un sur vingt-cinq. Ces données représentent une réduction importante par rapport aux niveaux qui avaient été atteints il y a quelques années (Saskatchewan Social Services, p. 6).

Les Indiens sont incarcérés bien plus fréquemment pour avoir violé des lois provinciales et des règlements municipaux que ne le sont les personnes d'origine non autochtone (Saskatchewan Social Services, p.7).

Environ 35% des dossiers portant sur la liberté surveillée en Saskatchewan concernent les autochtones (comparativement à 15% en 1968-1969), mais seulement 30% des R.S.L.C. portent sur les autochtones (Saskatchewan Social Services, p.2).

Le Programme de choix d'une amende est très utilisé par les personnes d'origine autochtone. On estime qu'approximativement 85% des clients du Programme sont d'origine autochtone (Saskatchewan Social Services, p.8).

TENDANCES

- Le taux de croissance des Indiens a atteint un sommet vers le milieu des années soixante et a par la suite accusé une baisse constante; il en est résulté une "explosion démographique" ayant un retard de près de 10 ans sur "l'explosion démographique" nationale.

- La migration des Indiens des réserves vers les centres urbains suit une courbe ascendante.

- Le nombre d'Indiens appartenant au groupe d'âge "à risques élevés" accuse une hausse.

. Les autochtones sont de plus en plus sensibilisés à la politique et conscients de leur culture. Au niveau des pénitenciers, le nombre de "programmes" destinés aux autochtones s'est accru.

CONSÉQUENCES

. Le groupe de "l'explosion démographique" entrera sur le marché du travail, créera des familles et participera au marché du logement au cours des années 1980.

. Les Indiens âgés de 15 à 29 ans constitueront approximativement 34% de la population indienne vers le milieu des années 1980 comparativement à 25% de la population nationale pour ce même groupe d'âge.

. La baisse du nombre d'enfants à charge réduira la proportion des personnes à charge.

. Le niveau de vie par habitant des Indiens accusera une baisse.

. Le nombre croissant d'Indiens en chômage pourrait doubler vers le milieu des années 1990.

. Les migrations vers les centres urbains s'accélèreront ou les demandes de logements et d'emplois dans les réserves augmenteront.

. L'aide sociale requise pourrait augmenter de façon considérable, particulièrement lorsque l'on retrouve à la fois le chômage et un nombre croissant de familles monoparentales dont le chef est la mère.

. Le nombre de candidats aux études post-secondaires sera limité et les Indiens pourraient être mal préparés à entrer sur le marché du travail.

. Le nombre de décès par accident ou par acte violent parmi les Indiens d'âge adulte jeune augmentera.

. La criminalité augmentera chez les Indiens.

. Le taux d'incarcération des Indiens dans les établissements fédéraux et provinciaux augmentera.

En résumé, en raison d'une proportion supérieure d'Indiens dans le groupe d'âge "à risques élevés" et en l'absence de modifications importantes aux plans social et économique et(ou) au système pénal, les effets susmentionnés se manifesteront.

De façon plus précise, leur nombre, la conscience croissante de leur identité culturelle et leur influence politique grandissante pourraient bien forcer le SCC à offrir un plus grand nombre de programmes administrés par les autochtones et orientés vers ceux-ci, ainsi qu'à leur offrir l'occasion de participer à la planification et à la mise en oeuvre, et peut-être à construire des camps en pleine nature et à créer des centres de libération pour les détenus autochtones des pénitenciers.

BIBLIOGRAPHIE

Bienvenue, R.M. et Latif A.H., "Arrests, Dispositions and Recidivism: A Comparison of Indians and Whites", *Canadian Journal of Criminology and Corrections*. Volume XVI, avril 1974, pp. 105-106.

Hylton, J.H., "Locking up Indians in Saskatchewan: Some Implications for Human Service Education and Programming", Document présenté à la Conférence annuelle de l'Association canadienne des écoles de service social, Montréal, du 2 au 5 juin 1980.

Ministère des Affaires indiennes et du Nord, *Indian Conditions: A Survey*. Ottawa, 1980.

Saskatchewan Department of Social Services, *Research Report: The Involvement of Persons of Indian Ancestry with Saskatchewan Corrections Programs*. Préparé pour la Saskatchewan Corrections Division, réunion trimestrielle, Waskesiu, du 3 au 5 juin 1980.

Siggner, A.J., *An Overview of Demographic, Social and Economic Conditions Among Canada's Registered Indian Population*, Direction de la recherche, R.E.P., MAIN, 1979.

The Report of the Metis and Non-status Indian Constitutional Review Commission: Native people and The Constitution of Canada, Mutual Press, Ottawa, avril 1981

PARTAGE FÉDÉRAL-PROVINCIAL DES RESPONSABILITÉS EN MATIÈRE DE SERVICES CORRECTIONNELS

Document de travail N^{O} 3

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION..... 36

EMPRISONNEMENT..... 36
Historique du partage des compétences en matière d'emprisonnement..... 36
Propositions de changements..... 37

LIBÉRATIONS CONDITIONNELLES..... 41
Historique..... 41
Propositions de changements..... 42

SITUATION ACTUELLE..... 45
Transfert de la garde des détenus..... 46
Transfert des pouvoirs en matière de libération conditionnelle..... 47
Traitement des détenus mentalement déficients..... 49

TENDANCES..... 49

INCIDENCES..... 49

AUTRES POSSIBILITÉS..... 50

BIBLIOGRAPHIE..... 54

INTRODUCTION

Le présent document de travail traite du partage des compétences entre les gouvernements fédéral et provinciaux en matière de services correctionnels. Il retrace brièvement l'historique du partage des compétences, énumère les principales propositions de changements et brosse le tableau de la situation et des tendances actuelles. Il présente également les incidences des tendances actuelles ainsi que les autres scénarios possibles. Les principales questions à l'étude sont l'emprisonnement et les libérations conditionnelles. Ces deux secteurs sont en pleine mutation et les responsabilités ne sont pas aussi bien définies qu'elles l'étaient.

La durée des peines détermine le palier de gouvernement compétent. Ce critère rend le gouvernement fédéral responsable des détenus purgeant des peines de deux ans ou plus et les gouvernements provinciaux responsables des détenus purgeant des peines de moins de deux ans.

Jusqu'en 1978, les libérations conditionnelles relevaient principalement du gouvernement fédéral qui avait juridiction sur tous les détenus des établissements fédéraux ainsi que sur les détenus des établissements provinciaux ayant enfreint le Code pénal ou d'autres lois fédérales. Le gouvernement fédéral n'avait toutefois aucune juridiction sur les détenus ayant enfreint les règlements provinciaux ni sur la portion indéterminée des peines ayant une durée définie/indéfinie en Ontario et en Colombie-Britannique.

Depuis 1978, les provinces assument de plus en plus de responsabilités dans ce domaine.

IMPRISONNEMENT

Historique du partage des compétences en matière d'emprisonnement

L'article 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 stipule que:

> 91... l'autorité législative exclusive du Parlement du Canada s'étend...
>
> 28. L'établissement, le maintien et l'administration des pénitenciers.

L'article 92 qui définit les compétences provinciales se lit en partie comme suit:

> 92... Dans chaque province, la législature pourra exclusivement légiférer relativement...
>
> 6. l'établissement, l'entretien et l'administration des prisons publiques et des maisons de correction dans la province...

Le règle relative au partage des compétences basée sur le critère de la durée des peines même si elle ne fait l'objet d'aucune mention dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, est partie intégrante du Code pénal et est implicitement contenue dans la Loi sur les pénitenciers (Jaffary, p. 364) qui, en fait, est antérieure à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

Jaffary indique d'abord que:

> Un statut de l'ancienne province du Canada adopté en 1842 faisait de la durée des peines le critère de distinction entre les prisons locales et les pénitenciers (p. 364). (traduction)

et ensuite que:

> Le but de l'A.A.N.B., dans sa forme originale, était de pousser les citoyens à se tourner vers la province pour obtenir tous les services sociaux fournis ou réglementés par l'état (p. 366). (traduction)

Le paragraphe 92(7) de l'A.A.N.B. confie aux provinces les pouvoirs relatifs aux "hôpitaux, asiles, institutions et hospices de charité" (p. 366).

La Loi sur les jeunes délinquants, bien que promulguée par le Parlement, est administrée exclusivement par les provinces tandis que l'article 93 de l'A.A.N.B. dote les provinces des pouvoirs en matière d'éducation.

Il semble que l'ensemble du domaine des services correctionnels fait exception à la règle générale selon laquelle les services sociaux relèvent directement de la compétence provinciale.

Propositions de changements

Au fil des ans, bon nombre de commissions ont remis en question le partage des compétences basé sur le critère de la durée des peines.

1. La Conférence inter-provinciale de 1887

Lors de cette conférence, la délégation du Québec recommandait que le gouvernement fédéral assume les coûts d'administration de la justice dans tous les cas relevant du droit pénal et

> qu'il s'occupe des détenus ayant enfreint les lois fédérales; qu'il modifie le droit pénal de manière à limiter à six mois la période d'emprisonnement dans un établissement provincial et qu'il veille à ce que les peines d'emprisonnement de plus de six mois soient purgées dans les pénitenciers (Needham, p. 5). (traduction)

2. *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le système correctionnel au Canada, 1938*

Le rapport Archambault recommandait que tout le système correctionnel relève d'une compétence centralisée (gouvernement fédéral) et que les provinces soient responsables des établissements destinés à recevoir les détenus ayant enfreint les statuts provinciaux, les détenus en détention provisoire et les détenus purgeant des peines de courte durée.

Cette proposition se justifiait tant par des raisons économiques - la centralisation du système pénitentiaire allait entraîner d'importantes économies - que par des considérations reliées au traitement.

Parlant du traitement des détenus, Archambault déclarait:

> Il est évident que dans les institutions provinciales, si l'on traite les détenus par des méthodes autres que celles recommandées par vos Commissaires, si le classement et la ségrégation ne sont pas uniformément établis, si une discipline différente est en vigueur et que l'administration n'est pas sous la surveillance des mêmes autorités, la réussite du système recommandé pas vos Commissaires serait risquée et les abus signalés dans le traitement démodé actuellement existant se perpétueraient. Les autorités fédérales seraient handicapées pour assurer le traitement voulu aux prisonniers condamnés à l'emprisonnement dans les institutions fédérales et que ont déjà pris le pli des multiples institutions provinciales par lesquelles ils sont passés (p. 356).

Quant au traitement des détenues, Archambault proposait une décentralisation qui, en fait, se résumait à l'abolition de la Prison des femmes en tant qu'établissement fédéral de détention pour les femmes.-

3. ***Rapport du Comité chargé d'enquêter sur les principes et les modalités appliqués par le Service des pardons du ministère de la Justice du Canada, 1956***

Le rapport Fauteux recommandait la centralisation des services et proposait aux provinces que la responsabilité des détenus purgeant des peines de moins de six mois soit confiée aux provinces et que la responsabilité de tous les autres détenus soit confiée au gouvernement fédéral. Le fondement du rapport Fauteux ressemblait à celui du rapport Archambault car les deux soutenaient qu'un détenu avait plus de chance de se réadapter s'il évoluait à l'intérieur d'un système centralisé et que toute peine de moins de six mois n'était guère susceptible d'aider à la réadaptation.

Contrairement au rapport Archambault, le rapport Fauteux ne réclamait qu'un programme de traitement plus intensif pour les détenues incarcérées dans la prison fédérale pour femmes, appuyant ainsi la centralisation des détenues.

4. **Conférence fédérale-provinciale, 1958**

Pour donner suite aux recommandations du comité Fauteux, le gouvernement fédéral a offert aux provinces d'assumer une plus grande part des responsabilités en matière d'emprisonnement. Cette offre a suscité des réactions qui variaient selon la situation financière de chaque province. Le Nouveau-Brunswick, par exemple, favorisait la centralisation tandis que l'Ontario aurait préféré être responsable d'un plus grand nombre de détenus. L'ambivalence de la réaction des autres provinces ne permit pas d'atteindre un consensus.

5. ***Rapport du Comité canadien sur les services correctionels, 1969***

Le comité Ouimet n'ayant pas pu trouver de critère de remplacement au critère de la durée des peines recommandait:

> qu'une législation permette au gouvernement fédéral et aux gouvernements provinciaux de conclure des ententes en vertu desquelles le gouvernement fédéral fournirait des services carcéraux aux provinces, ou inversement (p. 302).

6. La Commission de réforme du droit du Canada, 1975

Selon Needham, l'approche adoptée par la Commission de réforme du droit:

> diffère considérablement de la pratique actuelle et de celle des commissions antérieures. Le partage des compétences relèverait de critères *fonctionnels plutôt que* du critère de la durée des peines (p. 35).

En résumé, la Commission de réforme du droit a proposé l'imposition de peines d'emprisonnement pour une des trois raisons suivantes:

- pour protéger la société des détenus violents. La commission recommande l'emprisonnement de ces détenus dans les établissements fédéraux et l'imposition de peines pouvant atteindre un maximum de vingt ans.

- pour dénoncer un comportement hautement répréhensible qui viole gravement les valeurs fondamentales. Il s'agit principalement des crimes contre la propriété. La commission propose l'imposition d'une peine d'emprisonnement maximale de trois ans à purger dans un établissement fédéral ou provincial.

- pour exercer une contrainte sur les condamnés lorsque les autres solutions ont échoué. La commission prévoit, dans ces cas, une peine d'emprisonnement maximale de six mois dans un établissement provincial.

La Commission de réforme du droit ne s'est pas encore penchée sur le sort des détenues.

7. Le Comité directeur sur le partage des compétences en matière de services correctionnels, 1978

À la demande du Comité permanent des sous-ministres (Service correctionnel), le comité directeur a été institué en 1977 afin d'étudier les trois possibilités suivantes de partage des compétences entre les gouvernements fédéral et provinciaux:

a) les provinces sont responsables de tous les services correctionnels visant les adultes;

b) le gouvernement fédéral devient responsable des services correctionnels visant les adultes, lorsqu'il s'agit de peines dépasant six mois;

c) on constitue un organisme fédéral-provincial devant prendre en charge tous les services correctionnels dans une province.

Le comité directeur a aussi étudié:

- Toutes les combinaisons possibles des trois options susmentionnées;
- La possibilité de confier la responsabilité de tous les détenus purgeant des peines au gouvernement fédéral.

L'étude recommandait le maintien du statu quo tout en proposant aux gouvernements fédéral et provinciaux de chercher à éliminer les doubles emplois. Le comité directeur a identifié onze secteurs de double emploi dignes d'attention: les programmes, la planification des installations, les programmes de formation, les ententes prévoyant l'échange de services, les cas de détention préventive, la classification, les centres résidentiels communautaires et les programmes communautaires en général, la collaboration avec les autres organismes provinciaux, le salaire des employés, les systèmes de recherche et d'information, et la surveillance des libérés conditionnels et des libérés en période de probation (pp. 58-63).

Les travaux du comité chargé de l'étude de ces questions ont été suspendus depuis quelque temps déjà.

Bref, on a entrepris plusieurs études et discussions au sujet du partage des compétences entre les gouvernements fédéral et provinciaux sans toutefois réussir à changer le "critère de la durée des peines". Needham souligne cependant que depuis quelques années on "s'intéresse particulièrement aux options qui visent à accroître la responsabilité des provinces" (p. 38).

LIBÉRATIONS CONDITIONNELLES

Historique

Avant 1899, un détenu ne pouvait être libéré avant la fin de sa peine que sur l'exercice de la prérogative royale du droit de grâce dont l'autorité était confiée au gouverneur général.

La Loi sur la mise en liberté anticipée, adoptée en 1889, permettait au gouverneur général d'autoriser, sur recommandation d'un membre du cabinet, la mise en liberté anticipée d'un détenu, emprisonné dans un établissement fédéral ou provincial, qui avait enfreint le Code criminel.

Un détenu pouvait bénéficier d'une mise en liberté anticipée à n'importe quel moment de sa peine pendant les premières années d'application de la loi et une décision de mise en liberté anticipée constituait principalement un acte de clémence. La surveillance des détenus ainsi libérés était confiée à des organismes de surveillance post-pénale ou à la police.

6. La Commission de réforme du droit du Canada, 1975

Selon Needham, l'approche adoptée par la Commission de réforme du droit:

> diffère considérablement de la pratique actuelle et de celle des commissions antérieures. Le partage des compétences relèverait de critères *fonctionnels plutôt que* du critère de la durée des peines (p. 35).

En résumé, la Commission de réforme du droit a proposé l'imposition de peines d'emprisonnement pour une des trois raisons suivantes:

- pour protéger la société des détenus violents. La commission recommande l'emprisonnement de ces détenus dans les établissements fédéraux et l'imposition de peines pouvant atteindre un maximum de vingt ans.

- pour dénoncer un comportement hautement répréhensible qui viole gravement les valeurs fondamentales. Il s'agit principalement des crimes contre la propriété. La commission propose l'imposition d'une peine d'emprisonnement maximale de trois ans à purger dans un établissement fédéral ou provincial.

- pour exercer une contrainte sur les condamnés lorsque les autres solutions ont échoué. La commission prévoit, dans ces cas, une peine d'emprisonnement maximale de six mois dans un établissement provincial.

La Commission de réforme du droit ne s'est pas encore penchée sur le sort des détenues.

7. Le Comité directeur sur le partage des compétences en matière de services correctionnels, 1978

À la demande du Comité permanent des sous-ministres (Service correctionnel), le comité directeur a été institué en 1977 afin d'étudier les trois possibilités suivantes de partage des compétences entre les gouvernements fédéral et provinciaux:

a) les provinces sont responsables de tous les services correctionnels visant les adultes;

b) le gouvernement fédéral devient responsable des services correctionnels visant les adultes, lorsqu'il s'agit de peines dépasant six mois;

c) on constitue un organisme fédéral-provincial devant prendre en charge tous les services correctionnels dans une province.

Le comité directeur a aussi étudié:

. Toutes les combinaisons possibles des trois options susmentionnées;
. La possibilité de confier la responsabilité de tous les détenus purgeant des peines au gouvernement fédéral.

L'étude recommandait le maintien du statu quo tout en proposant aux gouvernements fédéral et provinciaux de chercher à éliminer les doubles emplois. Le comité directeur a identifié onze secteurs de double emploi dignes d'attention: les programmes, la planification des installations, les programmes de formation, les ententes prévoyant l'échange de services, les cas de détention préventive, la classification, les centres résidentiels communautaires et les programmes communautaires en général, la collaboration avec les autres organismes provinciaux, le salaire des employés, les systèmes de recherche et d'information, et la surveillance des libérés conditionnels et des libérés en période de probation (pp. 58-63).

Les travaux du comité chargé de l'étude de ces questions ont été suspendus depuis quelque temps déjà.

Bref, on a entrepris plusieurs études et discussions au sujet du partage des compétences entre les gouvernements fédéral et provinciaux sans toutefois réussir à changer le "critère de la durée des peines". Needham souligne cependant que depuis quelques années on "s'intéresse particulièrement aux options qui visent à accroître la responsabilité des provinces" (p. 38).

LIBÉRATIONS CONDITIONNELLES

Historique

Avant 1899, un détenu ne pouvait être libéré avant la fin de sa peine que sur l'exercice de la prérogative royale du droit de grâce dont l'autorité était confiée au gouverneur général.

La Loi sur la mise en liberté anticipée, adoptée en 1889, permettait au gouverneur général d'autoriser, sur recommandation d'un membre du cabinet, la mise en liberté anticipée d'un détenu, emprisonné dans un établissement fédéral ou provincial, qui avait enfreint le Code criminel.

Un détenu pouvait bénéficier d'une mise en liberté anticipée à n'importe quel moment de sa peine pendant les premières années d'application de la loi et une décision de mise en liberté anticipée constituait principalement un acte de clémence. La surveillance des détenus ainsi libérés était confiée à des organismes de surveillance post-pénale ou à la police.

Tous les types de peines, sauf deux, relevaient de l'autorité fédérale:

- En 1913, un amendement à la Loi sur les prisons et les maisons de correction permettait à l'Ontario d'imposer des peines d'une durée définie/indéfinie. En 1916, la Loi sur les prisons et les maisons de correction était modifiée de manière à permettre la création de la commission des libérations conditionnelles de l'Ontario qui avait juridiction quant aux peines d'une durée indéfinie.

- En 1948, la Colombie-Britannique adoptait des peines d'une durée définie/indéfinie pour les détenus âgés de 16 à 23 ans et créait une commission provinciale des libérations conditionnelles.

En 1958, la Loi sur les libérations conditionnelles remplaçait la Loi sur la mise en liberté anticipée. Cette nouvelle loi a entraîné la création de la Commission nationale des libérations conditionnelles, composée de membres nommés par le gouverneur en conseil, et du Service national des libérations conditionnelles (section de la surveillance). La commission a été instituée "en tant qu'organisme de réglementation indépendant qui, à l'exception de la surveillance et de la direction du Service national des libérations conditionnelles, ne devait rendre compte de ses activités et de ses décisions à aucun ministère ou ministre" (Sénat, p. 16).

La juridiction de la commission s'étendait à toute personne ayant enfreint le Code criminel, qu'elle soit détenue dans un établissement fédéral ou provincial, à l'exception des enfants, les personnes ayant enfreint des lois provinciales et des portions indéterminées de peines d'une durée définie/indéfinie en Ontario et en Colombie-Britannique.

Propositions de changement

Les commissions suivantes ont étudié les libérations conditionnelles au Canada:

1. ***Rapport du Comité chargé d'enquêter sur les principes et les modalités respectés par le Service des pardons du ministère de la Justice, 1956***

   En proposant l'adoption d'une législation en matière de libérations conditionnelles, le comité Fauteux a, en 1958, donné naissance à la Loi sur les libérations conditionnelles, à la Commission nationale des libérations conditionnelles et au Service national des libérations conditionnelles.

   Le comité soulignait que:

> La dualité des fonctions administratives qui découle de la Loi sur les libérations conditionnelles et de la Loi sur les prisons et les maisons de correction a fait naître un mode de réforme confus, mal équilibré et complexe, qui ne favorise pas la mise en vigueur d'un programme progressif, coordonné et bien intégré pour toute l'étendue du pays (p. 63).

Il recommandait que:

> Les dispositions de la Loi sur les prisons et les maisons de correction qui autorisent l'imposition de sentences déterminées en sus de sentences indéterminées devraient être abrogées et il faudrait abolir les commissions de libération conditionnelle de l'Ontario et de la Colombie-Britannique (p. 93).

Il soulignait l'importance d'uniformiser la politique et la pratique en recommandant:

> L'établissement d'une commission nationale de la libération conditionnelle, avec siège à Ottawa, qui aurait l'autorité indiquée ci-après. On nous a signalé que cette commission pourrait être remplacée, d'une manière satisfaisante, par des commissions régionales de la libération conditionnelle. Nous rejetons cette proposition parce que, à notre avis, seul un organisme national muni d'une autorité générale serait en mesure de préparer et de mettre en oeuvre un programme et un procédure nationale de libération conditionnelle et d'assurer l'uniformité administrative que nous jugeons essentielle à ce domaine de la science pénale du Canada (p. 85).

En somme, selon le comité Fauteux:

> La commission devrait jouir d'une compétence exclusive en ce qui concerne la mise en liberté conditionnelle de tous les condamnés à des peines d'emprisonnement imposées aux termes du Code criminel canadien (p. 87).

2. *Rapport du Comité canadien sur les services correctionnels, 1969*

Le "comité Ouimet" reprenait les conclusions du rapport Fauteux selon lesquelles la Loi sur les prisons et sur les maisons de correction devait être modifiée de manière à ne plus prévoir de dispositions relatives aux peines définies/indéfinies de l'Ontario et de la Colombie-Britannique.

Contrairement au rapport Fauteux, le rapport Ouimet recommandait que:

> le gouvernement central conserve la compétence en matière de libération conditionnelle dans le cas des détenus des pénitenciers fédéraux et que les provinces assument la même responsabilité dans le cas des prisonniers des établissements provinciaux (p. 303).

Le comité proposait également de dégager la Commission national des libérations conditionnelles de ses responsabilités à l'égard du Service national des libérations conditionnelles et de le fusionner administrativement avec le Service des pénitenciers afin d'offrir des services mieux coordonnés aux détenus.

3. *Rapport du Groupe de travail sur la libération des détenus, 1972*

Le rapport Hugessen recommandait un système fédéral décentralisé fondé sur les cinq régions du pays.

Les auteurs de ce rapport proposaient la création de "commissions locales" chargées de desservir des établissements ou des groupes d'établissements:

> 7. Tout en étant sujettes au pouvoir de révision des Commissions régionales, les Commissions locales auraient compétence en ce qui a trait à tous les cas de libération conditionnelle intéressant des détenus condamnés à une sentence de moins de cinq ans, qui n'ont jamais commis de crimes avec violence et qui ne relèvent d'aucune autre catégorie précisée par la Commission régionale.
>
> 8. Les Commissions régionales auraient compétence en ce qui a trait aux décisions visant tout autre cas de libération conditionnelle (p. 61).

Les auteurs de ce rapport proposaient également que:

> 15. Le régime des Commissions régionales et des Commissions locales s'appliquera aux institutions provinciales. Toutefois, les provinces qui le désireront devraient être autorisées à établir leur propre régime de libération conditionnelle pour les prisonniers détenus dans les institutions provinciales (p. 62).

4. ***Les libérations conditionnelles au Canada: Rapport de la Commission sénatoriale permanente sur les questions judiciaires et constitutionnelles, 1974.***
La "Commission sénatoriale" appuyait la recommandation du rapport Fauteux selon laquelle les dispositions de la Loi sur les prisons et sur les maisons de correction applicables aux peines définies/indéfinies devaient être abolies (p.6).

   La Commission sénatoriale, tout comme le rapport Hugessen, favorisait la régionalisation de commissions fédérales responsables des détenus des établissements fédéraux tout en poussant un peu plus loin sa réflexion sur les commissions provinciales. Elle proposait que les pouvoirs de libération conditionnelle des détenus purgeant des peines d'emprisonnement dans des établissements provinciaux soient transférés aux gouvernements provinciaux (p.6).

5. Vers la fin des années 1960 et le début des années 1970, de nombreuses études portant sur les systèmes correctionnels provinciaux ont été entreprises. On s'entendait généralement pour dire que les provinces devraient instituer des commissions provinciales de libération conditionnelle responsables de tous les détenus des établissements provinciaux. L'Île du Prince-Édouard et Terre-Neuve étaient les deux seules provinces dissidentes.

6. ***Étude du Solliciteur général sur les libérations conditionnelles, 1981***

   En 1981, se terminait une autre étude très importante sur les libérations conditionnelles. Cette étude traitait seulement des activités internes de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Elle ne formulait aucune recommandation quant au partage des compétences entre les gouvernements fédéral et provinciaux.

LA SITUATION ACTUELLE

Il existe de nombreuses ententes prévoyant des échanges de services entre le gouvernement fédéral et diverses provinces.

Transfert de la garde des détenus

Une de ces ententes prévoit le transfert de la garde des détenus et engage les territoires et chacune des provinces à l'exception de l'Ontario et de l'Île du Prince-Édouard.

La première entente de ce genre signée en 1949, autorisait les détenus de Terre-Neuve purgeant des peines de deux ans ou plus à demeurer dans les établissements provinciaux. (En avril 1975, les gouvernements du Canada et de Terre-Neuve signaient une entente prévoyant le transfert des détenus relevant de la juridiction provinciale - détenus purgeant des peines de moins de deux ans - dans des établissements fédéraux.)

Entre 1973 et 1975, des ententes bilatérales sur le transfert de la garde des détenus étaient signées avec tous les autres territoires et provinces à l'exception de l'Ontario et de l'Île du Prince-Édouard.

Le 30 septembre 1981, les établissements fédéraux comptaient 24 détenus relevant de la juridiction provinciale. Les établissements fédéraux n'accueillaient aucune détenue relevant de la juridiction provinciale.

À cette même date, les établissements provinciaux comptaient 184 détenus relevant de la juridiction fédérale. Cent neuf des détenus étaient des femmes et près de la moitié de celles-ci étaient emprisonnées dans des établissements du Québec.

Voici une ventilation plus détaillée de la population carcérale féminine relevant de la juridiction fédérale:

Nombre de détenues relevant de la juridiction fédérale inscrites au 30 septembre 1981:	214	
Détenues présentement inscrites à la prison femmes	105	(78 à des l'appel)
Détenues présentement inscrites dans des établissements provinciaux:		
Québec	53	
Colombie-Britannique	32	
Alberta	14	
Manitoba	3	
Saskatchewan	5	
Nouvelle-Ecosse	2	
Territoires du Nord-Ouest	0	
Nouveau-Brunswick	0	
Terre-Neuve	0	
	109	

(Le gouvernement fédéral n'a pas signé d'entente avec les gouvernements de l'Ontario et de l'Île du Prince-Édouard)

En plus des ententes sur le transfert de la garde des détenus, trois provinces - le Québec, la Colombie-Britannique et l'Alberta, ont convenu du transfert global des détenues relevant de la juridiction fédérale dans leurs établissements respectifs. Le Québec et laColombie-Britannique deviennent ainsi responsables de toutes les détenues relevant de la juridiction fédérale qui se trouvent sur leur territoire tandis que l'Alberta devient responsable des détenues relevant de la juridiction fédérale qui se trouvent sur son propre territoire, en Saskatchewan et au Manitoba à l'exception de celles qui purgent des peines de plus de 10 ans et de celles qui nécessitent des traitements psychiatriques. En échange de ces services, le gouvernement fédéral financera les coûts en immobilisations.

Les ententes prévoyant l'échange de services ont généralemment une incidence sur les conditions entourant la libération des détenus.

En vertu de ces ententes, les détenus relevant de la juridiction fédérale qui sont emprisonnés dans des établissements provinciaux renoncent aux droits que leur accordent les règlements fédéraux et, s'il y a lieu, sont assujettis aux commissions provinciales de libération conditionnelle.

Transfert des pouvoirs en matière de libération conditionnelle

Depuis le 1er septembre 1978, les provinces, par le biais de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus, ont le pouvoir d'instituer des commissions provinciales de libération conditionnelle qui ont juridiction sur tous les détenus qui se trouvent dans les établissements de la province, y compris les détenus relevant de la juridiction fédérale qui sont emprisonnés dans des établissements provinciaux en vertu d'une entente prévoyant l'échange de services.

Les commissions dont s'étaient dotées l'Ontario et la Colombie-Britannique régissaient toutes deux les détenus relevant de la compétence provinciale qui avaient enfreint les statuts provinciaux et la portion indéterminée des peines d'une durée définie/indéfinie*. Le 1er février 1980, le mandat de la commission de la Colombie-Britannique a été élargi de manière à lui accorder la juridiction sur tous les détenus **devant purger** leur peine dans un établissement provincial et sur tous les détenus relevant de la compétence fédérale transférés dans les établissements provinciaux. Le 1er mars 1979, le Québec instituait une commission provinciale de libération conditionnelle dont la juridiction s'étendait à tous les détenus **devant purger** leur peine dans un établissement provincial et à tous les détenus relevant de la compétence fédérale transférés dans un établissement provincial en vertu d'une entente prévoyant des échanges de services.

---

*Il faudrait souligner que les dispositions relatives aux peines d'une durée définie/indéfinie ont été abolies le 1er août 1978 en Ontario et le 15 juin 1981 en Colombie-Britannique.

Le 1er septembre 1980, l'Ontario élargissait ses pouvoirs de manière à englober tous les détenus **devant purger** leur peine dans un établissement provincial et, en principe, tous les détenus relevant de la compétence fédérale emprisonnés dans des établissements provinciaux. L'Ontario et le gouvernement fédéral n'ayant signé aucune entente, les prisons provinciales de l'Ontario n'accueillent présentement aucun détenu relevant de la compétence fédérale.

Dans les provinces qui ont signé des ententes prévoyant l'échange de services et qui sont dotées de commissions de libération conditionnelle, cette dernière est dotée des pouvoirs qui lui permettent de statuer sur les libérations conditionnelles, sur les absences temporaires sans escorte, sur les évaluations communautaires et de surveiller les libérés conditionnels relevant de la compétence fédérale.

Il existe cependant quelques exceptions à cette règle. Les détenus relevant de la compétence fédérale qui sont emprisonnés dans des établissements provinciaux ont tout de même droit à la surveillance obligatoire. De plus, les détenus relevant de la compétence fédérale qui purgent des peines d'emprisonnement à long terme ou d'une durée non déterminée peuvent être transférés vers des établissements provinciaux seulement si la province accepte de respecter les lignes directrices du gouvernement fédéral en matière de libération.

Lorsqu'une province n'a pas assumé le pouvoir de libérer conditionnellement les détenus relevant de la compétence fédérale qui se trouvent dans ses établissements, la Commission nationale des libérations conditionnelles conserve le pouvoir décisionnel pertinent.

Toutes les provinces, à l'exception de la Saskatchewan et du Manitoba et le gouvernement fédéral ont signé des ententes prévoyant des "échanges pour la surveillance des libérés conditionnels". Il existe aussi certaines ententes inter-provinciales qui permettent à un détenu de purger sa peine dans un établissement qui se trouve près de chez lui.

Le gouvernement fédéral a également signé des ententes avec toutes les provinces sauf l'Ontario, la Nouvelle-Écosse, l'Île du Prince-Édouard et le Yukon en vue d'échanger des services d'évaluation communautaire et de surveillance des libérés conditionnels dans les régions éloignées.

Le gouvernement fédéral et les provinces de la Colombie-Britannique, de l'Ontario et du Québec se sont entendus pour que le gouvernement fédéral assume les responsabilités de surveillance dans les cas où un libéré conditionnel relevant de la compétence provinciale serait transféré d'une de ces provinces vers une province non dotée d'une commission des libérations conditionnelles.

Traitement des détenus mentalement déficients

Le gouvernement fédéral, la Colombie-Britannique et la Saskatchewan ont convenu d'échanger des services d'hygiène mentale s'il y a lieu. L'entente que le gouvernement fédéral a signée avec le Québec l'autorise à utiliser les installations provinciales d'hygiène mentale puisqu'il ne possède pas d'unité psychiatrique dans cette province.

Même si le gouvernement fédéral et le gouvernement de l'Ontario n'ont pas signé d'entente officielle, il existe une entente officieuse de longue date entre la région de l'Ontario du SCC et l'hôpital provincial de Penetanguishene en vertu de laquelle on y place les détenus relevant de la compétence fédérale qui sont déclarés mentalement déficients en vertu de la Loi sur la santé mentale. Ces détenus sont transférés en vertu de "mandats de retour" et demeurent sous la juridiction du gouvernement fédéral.

TENDANCES

Rien ne laisse prévoir que le critère de la durée des peines sera bientôt changé. On remarque cependant que les provinces tendent indéniablement à contrôler davantage leurs services correctionnels. Cette tendance est d'ailleurs confirmée par:

- les droits acquis découlant de la Loi sur la libération conditionnelle des détenus en vertu desquels les provinces peuvent instituer des commissions provinciales ou élargir les pouvoirs des commissions existantes de manière à les rendre responsables des détenus purgeant des peines de moins de deux ans;

- le fait que la Colombie-Britannique, le Québec et l'Ontario ont agi en ce sens;

- le fait qu'un nombre croissant de détenues purgeant des peines de deux ans ou plus sont emprisonnées dans les établissements de leur province d'origine et que l'entente signée entre le gouvernement fédéral et trois provinces prévoit "le transfert global" des détenues relevant de la compétence fédérale vers des établissements provinciaux;

- le fait que les ententes prévoyant des échanges de services donnent généralement lieu à une augmentation du nombre de détenus relevant de la compétence fédérale qui passent sous l'autorité provinciale plutôt qu'à une augmentation du nombre de détenus relevant de la compétence provinciale passant sous l'autorité fédérale.

INCIDENCES

- Si les tendances actuelles persistent, il est peu probable que le critère de la durée des peines soit bientôt modifié.

- Le critère de la durée des peines sera graduellement modifié par l'accroissement du partage des ressources et des installations entre les gouvernements fédéral et provinciaux.

- L'accroissement du partage des compétences entraînerait une tendance à la création de systèmes correctionnels relativement autonomes et, par conséquent, une multiplication des services et de la bureaucratie faisant double emploi.

- Étant donné que la liaison entre les divers gouvernements et la coordination de la politique deviendront de plus en plus essentielles, on devra augmenter le personnel de soutien, faute de quoi, la qualité des services offerts à travers le pays accusera de plus en plus de disparités.

- Le gouvernement fédéral perdrait, de fait, la responsabilité de la garde des détenues purgeant des peines de deux ans ou plus même si, de droit, il la conserverait. En supposant que ce ne soient pas toutes les provinces qui assument la responsabilité de leurs détenues, les autres provinces s'entendraient probablement avec le gouvernement fédéral pour qu'il envoie ses détenues dans des provinces voisines puisque le nombre peu élevé de celles-ci n'arriverait pas à justifier le maintien d'un établissement fédéral dans la province en cause.

- Les gouvernements provinciaux exerceront des pressions sur le gouvernement fédéral pour qu'il accepte la responsabilité financière de la rénovation des établissements provinciaux devant accueillir les détenues à long terme.

- Le partage des ressources et des installations entre les deux niveaux de gouvernement pourrait entraîner un accroissement des litiges et des conflits puisque, en fait, un détenu relèverait de deux autorités. Les détenus relevant de la compétence fédérale emprisonnés dans les établissements provinciaux pourraient exiger l'accès aux possibilités qui leur auraient été offertes s'ils étaient demeurés dans un établissement fédéral.

- La différence entre les détenus relevant de la juridiction fédérale et les détenus relevant de la juridiction provinciale pourrait s'estomper de plus en plus.

AUTRES POSSIBILITÉS

Nous sommes d'avis que les services correctionnels canadiens ne relèveront jamais totalement d'un des deux niveaux de gouvernement. De plus, nous estimons qu'il est peu probable qu'une "société de la Couronne" représentant les gouvernements fédéral et provinciaux soit instituée.

Nous sommes plutôt convaincus que le partage des compétences persistera mais que le niveau des responsabilités assumées par les juridictions pourrait être modifié.

Les facteurs suivants pourraient particulièrement influer sur les prévisions linéaires qui ont été avancées dans les paragraphes précédents:

1. Dans le cas des détenus adultes, on pourrait voir naître une tendance à la modification du "partage fonctionnel" des juridictions proposée par la Commission de réforme du droit.

   En résumé, la Commission de réforme du droit a proposé l'imposition de peines d'emprisonnement pour une des trois raisons suivantes:

   - Pour protéger la société des détenus violents. La Commission recommande l'emprisonnement des ces détenus dans les établissements fédéraux et l'imposition de peines pouvant atteindre un maximum de vingt ans.

   - Pour dénoncer un comportement hautement répréhensible qui viole gravement les valeurs fondamentales. Il s'agit principalement des crimes contre la propriété. La Commission propose l'imposition d'une peine d'emprisonnement maximale de trois ans à purger dans un établissement fédéral ou provincial.

   - Pour exercer une contrainte sur les condamnés lorsque les autres solutions ont échoué. La Commission prévoit, dans ces cas, une peine d'emprisonnement maximale de six mois dans un établissement provincial.

   Deux facteurs observés actuellement nous portent à croire à l'existence d'un mouvement qui va dans le sens des propositions de la Commission. Certains estiment présentement que la prison est un échec tandis que d'autres pensent de moins en moins que la réadaptation/le traitement constituent les principaux buts de la prison. Depuis l'apparition de ces opinions, on impose des peines autres que l'emprisonnement à un nombre sans cesse croissant de condamnés, des peines de plus en plus courtes dans les cas de crimes contre la propriété et des peines de plus en plus longues dans les cas de crimes violents.

   En emprisonnant de moins en moins les condamnés et en les gardant de plus en plus près de leur foyer, on en confie un plus grand nombre à l'autorité provinciale. L'imposition de peines plus courtes aux personnes ayant commis des crimes contre la propriété produit le même effet.

En intégrant les services correctionnels à la communauté et en tenant compte des opinions prévalant actuellement au sujet des limites du traitement, on aboutira à une situation où les établissements fédéraux accueillent les condamnés à long terme et ou dangereux et ou récidivistes aux seules fins de protection du public.

En toute logique, cela pourrait entraîner que:

- les services fédéraux de libération conditionnelle et d'évaluation communautaire soient considérablement réduits, compte tenu du rôle bien défini et relativement limité des établissements fédéraux et qu'ils soient remplacés par des services provinciaux;

- que les provinces assument plus de responsabilités décisionnelles en matière de libération conditionnelle par l'institution de commissions provinciales de libération conditionnelle;

- qu'on s'intéresse davantage aux communautés éloignées dans le cas des détenus à long termes relevant de la compétence fédérale.

2. Certaines détenues restent sous la juridiction fédérale tant de droit que de fait.

   Certaines provinces, particulièrement les plus petites, ne pourront vraisemblablement pas offrir les services appropriés à quelques détenues dangereuses et ou à long terme. Le nombre de détenues à travers le Canada pourrait peut-être justifier l'existence d'un petit établissement fédéral.

   Le 30 septembre 1981, la prison des femmes comptait 57 détenues (soit 50% de la population de cet établissement) qui purgeaient des peines de cinq ans et plus d'emprisonnement dont 24 (21%) des peines d'emprisonnement à perpétuité.

   Même si les détenues sont peu nombreuses, le gouvernement fédéral pourrait exploiter une unité mixte ou au moins une unité résidentielle séparée où les femmes auraient accès à des programmes prévus pour les deux sexes.

3. Malgré les pressions que le partage des fonctions proposé pourrait exercer sur les provinces, il est possible que seulement quelques-unes d'entre elles décident de créer leur propre commission des libérations conditionnelles.

Dans la conjoncture économique actuelle, il ne serait pas très raisonnable d'offrir des services déjà offerts par le gouvernement fédéral. De plus, les provinces considèrent la responsabilité décisionnelle en matière de libération conditionnelle comme indésirable justement en raison de sa nature très délicate. Une autre solution qui irait dans le sens des options déjà étudiées par certaines provinces serait l'institution d'une commission des libérations conditionnelles composée de représentants des deux paliers de gouvernement. Aux représentants des commissions fédérales régionales pourraient se joindre des représentants nommés par les provinces.

4. Peu importe l'avenir de la Loi sur les jeunes délinquants, la pression visant à l'uniformisation de l'âge maximal des jeunes délinquants sera de plus en plus forte puisque la Charte des droits interdira la discrimination en raison de l'âge. La législation existante et la législation proposée sur les jeunes délinquants seront probablement déclarées inconstitutionnelles du point de vue de l'âge.

   Si, dans une province quelconque, l'âge maximal des jeunes délinquants était relevé, cette province pourrait bien être forcée de consacrer toutes ses ressources à l'élargissement des services offerts aux jeunes délinquants, ce qui empêcherait ou du moins retarderait l'élargissement des services correctionnels aux adultes.

   Si, dans une province quelconque, l'âge maximal des jeunes délinquants était abaissé, le nombre de détenus adultes augmenterait, exerçant ainsi une pression sur les établissements provinciaux et particulièrement sur les ressources correctionnelles communautaires.

   Pour résoudre ce problème, le gouvernement du Canada tente d'établir l'âge maximal à 18 ans, pour l'ensemble du pays.

BIBLIOGRAPHIE

Canada, Ministère de la Justice, *Report of A Committee Appointed to Inquire Into the Principles and Procedures Followed in the Remission Service of the Department of Justice of Canada*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1956.

Canada, Ministère du Solliciteur général, *Final Report of the Steering Committee on Split in Jurisdiction in Corrections*, Rapport inédit, 1978.

Canada, *Parole in Canada: Report of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs*, Information Canada, 1974.

Canada, Ministère du Solliciteur général, *Report of the Task Force on Release of Inmates*, Ottawa, Information Canada, 1973.

Canada, Ministère du Solliciteur général, *Solicitor General's Study of Conditional Release*, Ottawa, Division des communications, Solliciteur général du Canada, 1981.

Canada, Rapport du comité canadien sur les services correctionnels, *Toward Unity: Criminal Justice and Corrections*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1969.

Canada, *Royal Commission to Investigate the Penal System of Canada*, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1938.

Jaffary, K.D., "Correctional Federalism", *The Canadian Journal of Corrections*, Ottawa, Vol. 7, Nº. 3, 1965.

Commission de réforme du droit du Canada, *Imprisonment and Release*, Ottawa, Information Canada, 1975.

Needham, H.G., "Historical Perspectives on Federal-Provincial Split in Jurisdiction in Corrections, Rapport original inédit, 1979. Voir la version abrégée dans *Canadian Journal of Criminology*, Ottawa, Vol. 22, Nº. 3, 1980.

L'AVENIR DES SERVICES CORRECTIONNELS:

REGARD SUR LA DOCUMENTATION

Un rapport de base pour le Comité de la planification stratégique

Dans notre premier rapport annuel, nous avons relevé plusieurs projets susceptibles de constituer une base de données raisonnable pouvant servir au lancement des travaux du Comité.

Le Comité a, par exemple, reconnu qu'il est utile de connaître les tendances qui prévalent dans d'autres pays. Notre étude des autres juridictions aboutit à la préparation d'une série de documents "de base" ou de documents "de travail" destinés au Comité. De plus, les documents terminés jusqu'à maintenant ont été largement distribués avec l'espoir qu'ils seront utiles à ceux qui s'intéressent professionnellement au système pénal.

Au début de nos travaux, nous avons cherché à connaître les points de vue des théoriciens et des praticiens en leur demandant de nous soumettre des mémoires sur les perspectives d'avenir des services correctionnels. Le résumé de leurs points de vue figure dans notre premier rapport.

Dans un troisième projet, nous avons tenté d'analyser les dernières publications portant sur les services correctionnels en nous penchant sur la documentation existante. Le présent document contient les résultats de cette analyse, c'est-à-dire un aperçu des perspectives d'avenir des services correctionnels, telles que conçues par les universitaires et les praticiens les plus respectés.

Les opinions exprimées dans le présent document ne sont pas nécessairement celles du Comité. Il ne fait que rapporter les opinions exprimées dans la documentation étudiée.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION..... 57

FACTEURS INFLUANT SUR L'AVENIR DES SERVICES CORRECTIONNELS..... 58
Éléments socio-culturels..... 58
i) Facteurs démographiques..... 59
ii) Facteurs économiques..... 61

Facteurs rattachés au système pénal..... 62
i) Délits économiques..... 62
ii) Terrorisme..... 64

Facteurs rattachés aux services correctionnels..... 64
i) Solutions de remplacement fondées sur l'action communautaire..... 64
ii) Prisons..... 66

RÉSUMÉ..... 69

BIBLIOGRAPHIE..... 71

INTRODUCTION

L'étude des perspectives d'avenir des services correctionnels n'en est encore qu'à ses débuts. La documentation existante et la documentation traitant de l'avenir des services correctionnels ne définissent pas clairement l'avenir. Ils ont tendance à discuter de l'avenir des services correctionnels sans fournir de dates spécifiques. Lorsque la période visée est identifiée, elle peut être de cinq ou de trente ans. Il est souvent très difficile de savoir si on parle de l'avenir à court, à moyen ou à long terme.

Les spécialistes ne s'entendent pas non plus sur les méthodes à utiliser pour étudier l'avenir des services. Les stratégies vont des analyses de tendance aux avis spécialisés des praticiens et des théoriciens.

La plupart des documents qui portent sur les perspectives d'avenir des services correctionnels sont assez vagues, peut-être est-ce à cause du fait que la plupart des travaux prévisionnels sont effectués dans le cadre de recherches universitaires qui n'ont pas besoin de données aussi précises qu'un organisme de planification des services correctionnels. De plus, toutes les prévisions avancées dans ce domaine sont fonction d'un certain nombre de variables externes assez déconcertantes qui peuvent avoir et qui ont une incidence sur les services correctionnels.

Peu de documents traitent de l'avenir des services correctionnels au Canada mais, en connaissant les tendances observées dans les autres pays on peut arriver à tracer des perspectives assez justes pour le Canada même si plusieurs aspects de la criminalité relèvent de facteurs culturels. Plusieurs soutiennent par exemple que l'Amérique du Nord reprend les pratiques de l'Europe de l'Ouest et de la Scandinavie avec 10 ou 15 ans de retard (Rector, 1981). Il est évident que le Canada n'est pas immunisé contre les tendances internationales de la criminalité ou de son traitement puisque les problèmes de criminalité sont étudiés dans des assemblées internationales et qu'ils poussent plusieurs pays à échanger leurs expériences et leurs connaissances en ce domaine.

Malgré les restrictions susmentionnées, les auteurs des documents sur les services correctionnels s'entendent sur un nombre de facteurs importants qui peuvent avoir une incidence considérable sur les pratiques et les politiques actuelles et sur quelques orientations futures. Ils admettent tous implicitement qu'un certain nombre de comportements socialement inadmissibles continueront d'être pénalisés d'une manière ou d'une autre.

Les documents étudiés reflètent principalement l'opinion éclairée des praticiens et des théoriciens et se fondent sur des données démographiques, sur des analyses de la mise en oeuvre de la justice pénale et illustrent les idées nouvelles en matière de services correctionnels.

Il est souvent difficile de faire la différence entre les prévisions qui se fondent sur des données disponibles et celles qui sont établies d'après des intuitions et celles qui représentent les "espoirs et les convictions des prophètes". Nous ne tentons pas de faire cette distinction et, de fait, notre premier rapport indiquait:

> qu'il est prouvé de façon "experts" assez évidente que les pourraient être des prophètes". C'est que leurs écrits - leurs observations quant à la façon dont ils voient les choses - tendent à influencer le domaine correctionnel. Par exemple, les écrits des théoriciens ont, dans une grande mesure, influenceé le mouvement actuel de non intervention et de désinstitutionnalisation." (traduction)

FACTEURS INFLUANT SUR L'AVENIR DES SERVICES CORRECTIONNELS

Les facteurs ayant une incidence sur les services correctionnels découlent:

- des éléments socio-culturels qui sont extérieurs au système pénal, et qui, pour la plupart, échappent à son contrôle;
- des éléments du système pénal que les administrateurs des services correctionnels ne peuvent contrôler que partiellement;
- des nouvelles orientations des services correctionnels sur lesquelles les administrateurs des services correctionnels peuvent exercer un contrôle assez poussé.

Éléments socio-culturels

Aucune des principales institutions sociales ne peut rester à l'abri des conséquences de l'ensemble de la société (Ohlin, 1974). Les services correctionnels, peut-être plus que le système pénal en général ou que les autres institutions sociales, sont touchés par les conditions et que les changements dans l'ensemble du système socio-culturel. On a, par exemple, décrit la prison comme étant un lieu d'aboutissement des changements qui se produisent ailleurs, le point final d'un processus de changement social beaucoup plus vaste (Cohen, 1974).

Toutes les tentatives de prévision de l'avenir des services correctionnels doivent donc tenir compte de facteurs qui ne sont pas reliés directement à ces services. À cet égard, il semble qu'on s'accorde à reconnaître certaines tendances socio-culturelles qui influeront sur les services correctionnels.

i) Facteurs démographiques

L'évolution des facteurs démographiques joue un rôle important au niveau du maintien ou de la disparition et de la naissance des tendances ayant une incidence sur le nombre et le type de délits et de contrevenants.

Il est prouvé qu'un certain groupe d'âge d'une société (adolescents, jeunes adultes) est plus enclin à se tourner vers les activités criminelles traditionnelles que d'autres groupes d'âge et plus spécialement vers les délits violents (Fox, 1976). On comprend alors pourquoi la plupart des documents portant sur les changements démographiques s'intéressent surtout aux prévisions statistiques de la proportion de la population appartenant au groupe d'âge présentant la plus forte propension à la criminalité et aux incidences de ces prévisions.*

En prévoyant l'importance future de ce groupe d'âge, on peut obtenir certaines indications quant aux taux de criminalité et d'emprisonnement correspondant. La plupart des projections établies aux États-Unis indiquent que l'importance de ce groupe d'âge diminuera entre 1985 et 1990 et qu'après 1990, il reviendra au même niveau qu'en 1985. À partir de ces perspectives, on peut s'attendre à une diminution absolue ou du moins à une stabilisation du nombre de délits violents avant 1990. Hasenpusch (1979) prévoit que le taux de criminalité connaîtra la même tendance au Canada. Les projections linéaires allant jusqu'en 1984 prévoient une stabilisation des infractions d'ordre sexuel, des voies de fait et des délits commis le plus souvent par les jeunes. Mais avec l'augmentation éventuelle du nombre d'adolescents et de jeunes adultes il y aura une recrudescence du nombre de délits violents (Wolfgang, 1977; Scott, 1977).

Nous ne savons cependant pas exactement quelle incidence la diminution du groupe d'âge à risques élevés aura sur la population carcérale. En 1979, Fogel soutenait que la population carcérale des États-Unis "diminuerait pendant une période assez brève au début des années 1980". De son côté Zimring (1975), grâce à l'analyse des données du recensement et du registre des naissances, prévoyait que la population carcérale des États-Unis augmenterait jusqu'en 1985, qu'elle diminuerait ensuite entre 1985 et 1990 pour revenir au niveau de 1985 vers le milieu des années 1990.

---

* Plusieurs groupes d'âge ont servi à désigner la population à risques élevés, soit les 15-24, les 20-29, les 17-20. Aux fins du présent document, nous nous servons du groupe des 17-20.

Flanagan (1977) partage le point de vue de Zimring. Il prévoit que la population à risques élevés diminuera de 20% entre 1985 et 1995 et que la population carcérale atteindra de nouveaux sommets après 1995. Il craint cependant que les populations carcérales ne diminuent pas pendant cette période de décroissance du groupe d'âge à risques élevés. Il poursuit en expliquant que cette situation pourrait résulter en partie des mouvements migratoires qui risqueraient même d'entraîner l'augmentation du groupe d'âge à risques élevés de certains secteurs, notamment des minorités urbaines. Gladstone (1979) est aussi d'avis que les changements démographiques ne se feront peut-être pas tous sentir de la même façon dans toutes les couches de la société. Elle soutient, plus précisément, que la couche socio-économique la moins favorisée généralement caractérisée par des taux de criminalité plus élevés que les autres couches sociales, sera peut-être celle qui sera la moins touchée par ces changements. L'analyse que Flannagan (1977) entreprend sur la population carcérale des années 1950 et 1960 révèle que, dans les années 1950, le nombre de détenus a augmenté malgré une diminution du groupe d'âge à risques élevés. Pendant les années 1960, c'est le contraire qui s'est produit. Flannagan soutient que les changements de politique, le durcissement de l'opinion publique et la stagnation de l'économie peuvent contrebalancer tout allégement résultant de la diminution de la population à risques élevés. Et, qui plus est, le taux de criminalité peut augmenter malgré cette diminution.

C'est précisement des facteurs comme l'opinion publique et l'incertitude économique qui rendent précaires les projections de la population carcérale fondées sur des données démographiques. L'épuisement possible ou l'inefficacité perçue des solutions de remplacement à l'emprisonnement peuvent également contribuer à annuler les effets résultant de l'évolution démographique.

L'urbanisation accrue exerce d'importantes répercussions sur le système pénal, puisque, comme nous l'avons fait remarquer, les mouvements migratoires risquent d'entraîner l'augmentation du groupe d'âge à risques élevés dans certaines minorités urbaines.

Les centres urbains, en raison de leurs caractéristiques, sont des milieux criminogènes et les prévisions indiquent que les problèmes sociaux rattachés à la croissance des villes - concentration des groupes à faibles revenus, à niveaux d'éducation peu élevés et à haut taux de chômage - ne sont pas près de se résorber. Certains prétendent que l'écart entre les riches et les pauvres s'élargira, entraînant ainsi une augmentation des frustrations et de l'hostilité chez les plus pauvres. Johnson (1974) et Travisono (1977) soulignent que la recrudescence de la violence dans les sociétés urbaines, particulièrement chez les groupes minoritaires à faibles revenus, annonce les problèmes auxquels les services correctionnels devront faire face et laisse entrevoir non seulement le type de

détenus qui seront intégrés au système mais également les conditions de vie dans les prisons, dans la mesure où ces conditions constituent des manifestations du monde extérieur (Jacobs, 1977; Holt, 1977).

ii) Facteurs économiques

Plusieurs auteurs nous incitent à tenir compte de l'incidence des facteurs économiques sur les taux de criminalité et d'emprisonnement. Les variables économiques suivantes sont celles qui ont la plus grande influence directe ou indirecte sur les services correctionnels: l'augmentation du taux de chômage (particulièrement chez les jeunes), les niveaux de pauvreté, le marasme économique et la diminution des dépenses consacrées au bien-être et au système pénal (Nagel, 1977; Gladstone, 1979; Greenberg, 1977).

Nagel (1977) et Greenberg (1977) s'entendent pour dire que le chômage constitue le facteur qui contribue le plus à l'augmentation du taux de criminalité et d'emprisonnement. On s'est également rendu compte qu'il existait un lien très étroit entre le taux des admissions dans les prisons et le taux de chômage (Jankovic, 1977; Yeager, 1979; Greenberg, 1977; Nagel, 1977). On n'arrive cependant pas à s'entendre sur la signification de ces corrélations. En réfléchissant sur la corrélation positive établie entre le chômage et la criminalité, Gladstone (1979) remarque que le ralentissement de la croissance de la richesse pourrait entraîner la diminution des occasions de crime, annulant ainsi l'influence du chômage sur les taux de criminalité.

L'apparition de la société post-industrielle (Bell, 1967), avec l'importance qu'elle accorde aux services et à la bureaucratie et de la place réduite qu'elle accorde au secteur de la production, est un facteur particulièrement important pour le système pénal. Il est fort possible que le taux de criminalité augmente si le chômage s'accroît et si l'instabilité sociale devient le lot de ceux qui ne possèdent pas la formation et les connaissances leur permettant de fonctionner efficacement dans un milieu post-industriel.

Bref, tous ceux qui se penchent sur les taux futurs de criminalité et d'emprisonnement considèrent que le groupe d'âge à risques élevés est un facteur décisif. Les deux autres sujets de préoccupation sont l'urbanisation et les facteurs économiques parmi lesquels le chômage occupe une place de choix.

Il est impossible d'isoler l'incidence d'un quelconque de ces facteurs et les affirmations avancées en rapport avec les relations causales de ces divers facteurs ne peuvent, au mieux, qu'être approximatives.

Il est aussi possible que d'autres facteurs comme l'évolution de la science, de la technologie, de l'éducation ou le changement de valeurs influencent l'avenir des services correctionnels. Les publications concernant le système pénal traitent rarement de ces questions et de leurs relations avec les services correctionnels et c'est pourquoi leurs incidences ne sont jusqu'à présent que très mal connues.

Facteurs rattachés au système pénal

Parmi les facteurs rattachés au système pénal dont les spécialistes tiennent généralement compte lorsqu'ils font des prévisions de la population carcérale, on peut citer les lignes directrices en matière d'imposition de peines, les admissions de culpabilité négociées et les pouvoirs discrétionnaires rattachés aux interventions judiciaires et législatives.

On considère généralement que ces facteurs échappent au contrôle des administrateurs des services correctionnels (Carlson, 1977). Pourtant la connaissance des nouvelles orientations possibles comme la tendance vers l'imposition de peines uniformes ou vers la décriminalisation et l'incidence de ces nouvelles orientations sont d'une importance capitale pour les services correctionnels.

i) Délits économiques

Plusieurs auteurs prévoient une modification des types de délits qui se traduira par une courbe décroissante des délits violents. Malgré cette tendance à la baisse, le taux d'emprisonnement de détenus ayant commis des actes de violence augmentera tandis que les peines d'emprisonnement à long terme de détenus ayant commis des crimes contre la propriété diminuera (Holt, 1977).

Certains auteurs expliquent cette tendance par le fait que le public change graduellement d'attitude et qu'il considère de nouveaux types de délits comme sérieux. Wilkins (1976) et Wolfgang (1977) sont d'avis qu'on assistera au cours des décennies 1980 et 1990 à la montée des délits des bureaucrates, particulièrement aux vols d'information. En fait, plusieurs auteurs soutiennent que le voleur de renseignements informatiques est le "criminel de l'avenir". (Wolfgang, 1977; Bequai, 1978; Parker, 1976; Evans, 1979; Zalman, 1980). L'évolution de la technologie, particulièrement du traitement sur microprocesseur et de l'informatisation, réduira les possibilités de perpétration de certains délits traditionnels contre la propriété.

La révolution électronique présentement en cours modifiera la base de nos transactions financières au point où notre société deviendra une société qui ne manipulera plus d'argent comptant. Plusieurs études annoncent que le papier-monnaie deviendra une rareté. La carte de crédit représente, en fait, le premier pas vers l'élimination de l'argent comptant et des chèques. Les transactions

pourront s'effectuer par le biais d'un transfert direct de fonds, ce qui donnera lieu à des transactions individuelles par téléphone ou par carte codée personnalisée. Selon les spécialistes, l'incidence de la technologie sur les délits d'ordre financier sera significative et mettra notre système pénal sérieusement à l'épreuve.

Plusieurs experts prévoient que le nombre de délits traditionnels contre la propriété, et particulièrement le vol, diminuera puisque les délits de ce genre deviendront de moins en moins rémunérateurs. Les autres activités criminelles qui supposent des transactions en espèces diminueront aussi puisque l'enregistrement des transactions financières contribuera à prévenir des activités criminelles comme l'acquisition de marchandises volées. Au moment même où les délits traditionnels contre la propriété diminueront, les fraudes fondées sur l'utilisation des ordinateurs, des cartes de crédit augmenteront. Les auteurs de ce type de crime seront des individus ou des groupes organisés qui seront séduits par les gains qu'offrent de telles activités.

Nous ne savons pas encore comment notre système pénal réagira aux crimes fondés sur l'utilisation des ordinateurs. La plupart des spécialistes seront convaincus que le système en place n'est pas en mesure de lutter contre des crimes aussi sophistiqués. Certains vont même jusqu'à prétendre que les crimes fondés sur l'utilisation des ordinateurs sonneront le glas du sytème judiciaire que nous connaissons (Vanderlee, 1980; Carroll, 1980; Bequai, 1978; Parker, 1976).

Les peines présentement imposées en rapport avec les crimes des bureaucrates (y compris les crimes fondés sur l'utilisation des ordinateurs) sont beaucoup moins sévères que les peines imposées en rapport avec les délits traditionnels. Cependant, il peut arriver avant longtemps que le système judiciaire se rende compte que le seul moyen de prévenir ce genre de crime est d'imposer des peines d'emprisonnement. Cette décision pourrait avoir des incidences considérables sur le système pénitentiaire. Les prisons orientent présentement leurs activités en fonction des stéréotypes du criminel ayant commis un délit traditionnel et tiennent surtout compte de la sécurité, de la formation/de l'enseignement, de l'orientation, de l'admissibilité des détenus à la libération conditionnelle, etc. Il reste à savoir si les peines d'emprisonnement réussiront à convaincre les détenus ayant commis des crimes rattachés à l'utilisation des ordinateurs de ne pas récidiver et si ces derniers seront vite admissibles à la libération conditionnelle. Fondamentalement, on peut continuer à émettre toutes sortes d'hypothèses quant à savoir si "le détenu de l'avenir" sera véritablement celui qui aura commis des crimes rattachés à l'utilisation des ordinateurs.

ii) Terrorisme

Le terrorisme représente un nouveau genre d'activité criminelle qui pourrait amener un nouveau type de détenu dans le système pénitentiaire. Plusieurs spécialistes en la matière sont d'avis que le pire reste à venir (O'Brien, 1979; Cavanagh, 1979; Wiegard, 1977; Briese, 1981). L'Amérique du Nord n'a pas encore été véritablement touchée par le terrorisme et on peut craindre pour l'avenir spécialement en raison de l'apport de la technologie de l'informatique et du développement du réseau international de terrorisme. Si l'Amérique du Nord devait devenir le théâtre d'activités terroristes, les prisonniers "politiques" y apparaîtraient avant longtemps.

On tend présentement à décriminaliser les délits qui ne font pas de victime ou à modifier les sanctions imposées en rapport avec ceux-ci. Nous ne savons pas encore dans quelle mesure ces comportements seront réglementés et nous ignorons les méthodes qui seront utilisées à ces fins.

Facteurs rattachés aux services correctionnels

i) Solutions de remplacement fondées sur l'action communautaire

On s'entend de plus en plus pour dire que le concept de l'intervention communautaire à des fins correctionnelles évolue et s'intègre davantage au processus correctionnel. Même si l'intervention communautaire en matière correctionnelle n'est pas encore clairement définie, elle suppose que le délinquant évolue librement dans la communauté et que plusieurs institutions sociales deviennent responsables du contrôle d'un comportement déviant. Les documents étudiés relèvent plusieurs formes d'action communautaire: les peines autres que l'emprisonnement, les centres spécialisés, les installations à fins multiples, les centres de préparation à la libération des détenus et les centres de post-libération.

Plusieurs hypothèses interreliées expliquent l'apparition du mouvement en faveur du traitement d'un délinquant par le biais de l'action communautaire. C'est une solution qui présente certains avantages économiques surtout lorsqu'on examine les coûts actuels et prévus de l'emprisonnement tel qu'on le connaît. C'est aussi une solution qui fait logiquement suite à la prise de conscience qui a permis de constater que la prison actuelle ne permettait pas la prévention des crimes ni la réadaptation des délinquants. On soutient que l'action communautaire permet au délinquant d'évoluer dans un

milieu beaucoup plus humain que le milieu souvent destructeur de la prison. La tendance au traitement par l'action communautaire s'appuie sur deux autres préoccupations: la première a trait à la perception sociale du délinquant incarcéré et la deuxième à l'importance accrue attachée à la responsabilité de la communauté pour la prévention et (ou) le contrôle du crime. Luger (1974), traitant de cette dernière question, estime que la tendance vers l'action communautaire reflète bien l'idée selon laquelle le délinquant doit apprendre à composer et à vivre avec la société et que cet apprentissage ne peut pas se faire dans le milieu artificiel d'un établissement isolé.

Les différentes publications étudiées accordent plus ou moins d'importance au rôle futur de l'action communautaire en matière correctionnelle. L'action communautaire est parfois considérée comme le complément de la prison (Conrad, 1975) ou comme un élément essentiel qui peut compléter un régime pénitentiaire amélioré (Luger, 1974). Cohen (1979) se pose certaines questions quant à la séparation matérielle de la prison et des installations résidentielles et il se demande si le contrôle et (ou) le traitement fondé sur l'intervention communautaire servira de supplément ou de complément à la prison. D'autres auteurs estiment que l'avenir des services correctionnels repose entièrement sur l'intervention communautaire à des fins correctionnelles (Johnson, 1974; Duffee/Fitch, 1976 et Weeks, 1974).

Même si l'intervention communautaire à des fins correctionnelles obtient un appui de plus en plus vaste, ce n'est pas une solution qui fait l'unanimité ou qui n'entraîne aucune incidence indésirable.

Plusieurs auteurs estiment qu'on fait trop confiance à la déjudiciarisation et aux autres peines qui ne font pas appel à l'emprisonnement. Même si ces solutions de remplacement peuvent contribuer à la réduction de la population carcérale, l'intervention communautaire peut ne pas convenir à tous les délinquants (Cohen, 1974, 1979; Flanagan, 1977). McConville (1975) ajoute qu'il serait exagéré de supposer que les tendances à l'imposition de peines ne faisant pas appel à l'emprisonnement sont irréversibles. En fait, les tendances remarquées au niveau du sytème pénal visant les jeunes délinquants qui fournissent de bonnes indications quant à l'orientation des services correctionnels destinés aux adultes, viennent appuyer les affirmations de McConville. (Serrill, 1979, 1981; Isralowitz, 1979; Kiersh, 1981; Kelley, 1979; Sublett, 1979).

Les résultats de la tendance à recourir à l'intervention communautaire à des fins correctionnelles ne seront peut-être pas favorables au plan économique pour la collectivité, puisque ce genre d'intervention suppose l'utilisation des ressources communautaires et que rien ne garantit que la collectivité pourra fournir les ressources et les services nécessaires. L'efficacité et le caractère plus ou moins durable de l'intervention communautaire à des fins correctionnelles repose donc sur la situation de la communauté et sur

l'appui qu'elle accorde à ce genre d'intervention. Les publications étudiées traitent fort peu de l'acceptation de cette notion par la collectivité. On peut facilement penser que la collectivité ne s'engagera pas activement et qu'elle ne fera pas preuve d'enthousiasme à l'égard de l'action communautaire.

Certains auteurs craignent que le raffermissement de l'intervention communautaire à des fins correctionnelles donne naissance à un nouveau groupe qui serait chargé des décisions en matière correctionnelle et qui serait doté de pouvoirs discrétionnaires indéfinis, ce qui, en fin de compte, pourrait aboutir à restituer toute leur importance aux établissements (Rothman, 1973; Frank, 1979 et Cohen, 1979).

Si on examine les incidences de l'intervention communautaire sur les prisons, on remarque que malgré la tendance à l'utilisation de solutions de remplacement, les populations carcérales ont doublé au cours des vingt dernières années (Gladstone, 1979). Hawkins (1975) doute qu'il vaille la peine de dépenser temps et argent pour appliquer les solutions de remplacement puisqu'elles ne correspondent nécessairement qu'à des modèles réduits ou élargis des options existantes. Il propose plûtôt de neutraliser le système actuel et d'instaurer un système pénitentiaire humain, efficace et inventif.

ii) Prisons

Toutes les publications consultées indiquent qu'il est insensé de songer uniquement à des services correctionnels fondés sur l'intervention communautaire et que, dans l'immédiat, la société continuera à considérer l'isolement comme le meilleur moyen de punir un délinquant et comme la sanction sociale ultime.

Que certaines personnes doivent être retirées de la collectivité et placées dans des prisons, cela constitue un principe communément accepté par la société contemporaine. Même si l'intervention communautaire à des fins correctionnelles contribue à éviter la prison aux délinquants ayant commis des délits mineurs, il n'y a rien qui indique que l'emprisonnement cessera ou diminuera. En fait, la plupart des auteurs sont d'accord pour dire qu'en tant qu'institution sociale, les prisons existeront encore longtemps (Frank, 1979; Scott, 1977; Cohen et Taylor, 1972; Christianson, 1978; Hawkins, 1975; Morris, 1965, 1974; Van den Haag, 1980; Mathiesen, 1980; Luger et Lobenthal, 1974).

Même ceux qui favorisent l'abolition de la prison admettent qu'il est nécessaire d'emprisonner les 10 ou 20% des délinquants dangereux (Rothenberg, 1976; Rector, 1975). D'autres soutiennent que l'abolition de l'emprisonnement est possible mais que les autres moyens de

contrôle ne seraient peut-être pas socialement ou moralement acceptables (Luger et Lobenthal, 1974; Cohen, 1974; Savitz, 1974; McConville 1975). La science ou la technologie ont rendu possible la surveillance électronique exercée par le biais d'implants télémétriques et d'injections de substances chimiques qui influencent et contrôlent le comportement. Les auteurs susmentionnés estiment qu'il vaut mieux faire face aux coûts de l'emprisonnement plutôt que d'assumer les implications des autres mesures de contrôle au plan des droits politiques et civils.

Si, au départ, on admet que les prisons continueront à exister et qu'on poursuivra les recherches en vue de découvrir d'autres solutions, on constate que l'avenir des services correctionnels prévu par les auteurs étudiés est assez difficile et qu'il comporte de nombreux défis.

Même si les auteurs actuels traitent peu des programmes, des installations et de l'administration des prisons de l'avenir, ils soutiennent tous que les prisons continueront à accueillir au moins un type de détenu. Le système comptera de plus en plus de détenus difficiles et dangereux à long terme. Plusieurs commentaires portent sur le nombre croissant de détenus purgeant des peines de longue durée par suite de l'application des lois prévoyant l'imposition obligatoire de peines uniformes, sur l'utilisation réduite de la libération conditionnelle et sur la limitation des pouvoirs de libérations des commissions de libération conditionnelle (Cohen, 1974; Holt, 1977; Christianson, 1974, 1978). On prévoit également que l'augmentation continue des solutions fondées sur l'intervention communautaire, y compris la déjudiciarisation des jeunes délinquants (non violents), se traduira par une modification de la composition des populations carcérales.

Malgré cette description assez vague des populations carcérales futures, les auteurs se sont aventurés à prévoir certaines incidences possibles. Les tendances susmentionnées pourraient créer un groupe de détenus violents. Il sera plus difficile de diriger ces détenus parce qu'ils seront moins enclins à la collaboration, plus portés à la violence, plus exigeants et plus conscients de leurs droits. Conrad (1981) estime qu'en n'emprisonnant que les délinquants violents, on s'assure d'une population carcérale violente et qu'on exerce donc des pressions plus fortes sur les établissements à sécurité maximale. L'accroissement possible et probable de la violence dans les prisons pousse certains auteurs à prévoir que l'utilisation de l'isolement protecteur augmentera au fur et à mesure que les détenus voudront échapper à la violence sans cesse croissante entre détenus (Holt, 1977; Jacobs, 1977; Conrad, 1981; Altemose, 1973).

L'intervention communautaire semble viser la réintégration et la socialisation des délinquants mais les prisons de l'avenir semblent chercher surtout à priver les délinquants de leur liberté et à les isoler. McConville affirme que la réadaptation disparaîtra et que les prisons ne serviront qu'à priver humainement les détenus de leur

liberté puisque les détenus à long terme ne réagissent pas aux traitements. Cohen (1974) estime que les prisons serviront d'entrepôt humain où les "irréductibles" seront bien gardés. Savitz (1974) et Fogel (1979) prévoient que les prisons permettront de priver les détenus de leur liberté tout en leur offrant des possibilités d'amélioration personnelle.

Les publications existantes ne traitent pas des programmes et des installations nécessaires aux "nouveaux" types de détenus, à l'exception de quelques études qui réclament la création d'établissements de thérapie "volontaire" (Morris, 1974), de communautés carcérales ou de groupes de détenus dans les régions éloignées (Wilson, 1975) ou de prisons-usines (Burger, 1981). En fait, Savitz (1974) illustre ces généralités par un exemple lorsqu'il indique "que les services correctionnels de 1990 auront pour but de traiter les détenus susceptibles de réagir favorablement à un traitement et de restreindre les détenus difficiles qui feraient échec à toute forme de traitement".

L'organisme chargé de l'administration des services correctionnels, en plus de devoir modifier programmes et installations, devra faire face à d'autres problèmes. L'attention croissante qu'on accorde aux droits des détenus et à leur participation à l'administration carcérale pousse certains experts à recommander la participation des détenus aux décisions comme solution à l'éclatement prévisible des prisons (Holt, 1977; Clear et Clear, 1974; Murton, 1976).

Toutes les publications prévoient une augmentation de la violence dans les prisons que ce soit pour des raisons explicites ou que ce soit à cause de la recrudescence des admissions dans les prisons. Cette tendance persistera probablement si les auteurs ont bien prévu le type du futur détenu et les tendances caractérisant l'ensemble du système socio-économique.

Plusieurs auteurs doutent de l'efficacité et du caractère durable de la libération conditionnelle en tant que mécanisme de libération et vont même jusqu'à douter de sa survie (Fogel, 1979; Buffrim, 1978; Conrad, 1975; Scott, 1977; Bronstein, 1977). Les spécialistes prévoient la fin ou la disparition graduelle de la libération conditionnelle sous sa forme actuelle en raison de l'apparition des peines obligatoires uniformes et des doutes qui planent présentement sur l'efficacité de la surveillance des libérés conditionnels qui, aux dires de plusieurs, pourrait très bien relever des agents d'application des lois. Comme Pallone (1979) l'affirme, il est cependant probable qu'on continuera à avoir recours à une forme quelconque de libération conditionnelle au cours de la prochaine décennie.

Malgré les tendances les plus récentes, certains spécialistes estiment que le système pénitentiaire connaîtra peu de changements. Ils doutent fort que les prisons deviennent des établissements qui ne serviront qu'à "isoler" les cas désespérés (Frank, 1979; Cohen, 1974; McConville, 1975). Ils prétendent que les prisons continueront à accueillir divers types de détenus, y compris les récidivistes ou les détenus à court terme à qui on a déjà imposé des peines autres que l'emprisonnement ou qui ne sont pas acceptés du public. C'est peut-être ce qui se produira à court terme mais les tendances et la courbe évolutive sont bien claires et on s'entend généralement pour dire que les conditions entourant les services correctionnels futurs changeront tout comme les mesures adoptées dans le cadre du système.

RÉSUMÉ

Il n'est pas possible de prévoir avec exactitude l'avenir des services correctionnels pas plus qu'il n'existe de solutions toutes faites aux questions et aux problèmes anticipés. On peut cependant déceler les orientations générales probables et les caractéristiques du système correctionnel de l'avenir. Ces orientations sont cependant très étroitement liées à plusieurs facteurs extérieurs au système de la justice pénale.

Les prévisions statistiques de la population à risques élevés, de concert avec d'autres variables démographiques changeantes comme l'urbanisation, le ralentissement de l'économie, l'évolution post-industrielle et les tendances de la criminalité/de l'emprisonnement laissent entrevoir une croissance de la population carcérale jusqu'en 1985, suivie d'une stabilisation jusqu'en 1995 puis d'une nouvelle augmentation.

La préoccupation croissante pour "la protection de l'ordre public", contrebalancée par le mouvement favorable à l'imposition aux délinquants non violents de peines autres que l'emprisonnement entraînera probablement l'apparition d'une population carcérale composée de détenus à long terme et de détenus fortement enclins à la violence. La société stigmatisera davantage les détenus. La population carcérale composée d'individus difficiles et dangereux posera un véritable défi aux services correctionnels de l'avenir. Si on tient pour acquis que ces détenus sont irrécupérables, les programmes pénitentiaires serviront tout simplement à aider les détenus à passer le temps. Il est possible que les méthodes et (ou) les programmes psychiatriques se multiplieront lorsque la libération de ces détenus sera imminente. À cet égard, il faudra innover au plan de la préparation à la libération et des installations.

Les administrateurs des établissements pénitentiaires devront trouver d'autres moyens de faire face à la nouvelle situation tout en accordant la priorité à la sécurité. Les petites unités sûres ou l'établissement de communautés carcérales dans les régions éloignées pourraient devenir des réalités.

Même si le mouvement favorable à l'imposition de peines autres que l'emprisonnement, avec sa forte tendance à la réinsertion et (ou) à la resocialisation arrivait à faire revivre l'objectif de la réadaptation, il semble que la prison de l'avenir servira principalement à priver un individu de sa liberté et à prévenir les crimes. C'est la prévision la plus pessimiste qu'on puisse avancer en raison de l'incertitude qui plane présentement sur l'avenir des services correctionnels. La connaissance de la tendance évolutive est le préalable à toute mesure visant à mettre en place des mécanismes de réaction viables.

BIBLIOGRAPHIE

Altemose, J. *The Criminal Justice System of the Future*, University Microfilms International, Ann Arbor, Michigan, 1979.

Bequai, A. *White Collar Crime: A Twentieth Century Crisis*, D.C. Heath and Co., Lexington, Massachusetts, 1978.

Bequai, A. *Computer Crime*, D.C. Heath and Co., Lexington, Massachusetts, 1978.

Blackmore, J. "Prison Architecture: Are 'Advanced Practices' Dead?", *Corrections Magazine*, septembre 1978 (42-53).

Bottomley, A.K. "Sentences of Imprisonment - A Valueless Report?" *The Howard Journal*, V. 18, 1979 (85-91).

Briese, G. "EMS and Terrorism". *Law Enforcement*, décembre 1981 (11-13).

Bronstein, A.J. "After Parole: The Future of an Aftercare System" dans *The Evolution of Criminal Justice - A Guide for Practical Criminologists*, J.P. Conrad (éd.), Sage Publications, Inc., Beverly Hills, 1978.

Buffram, P.C. "Corrections Policy: Pandering to the Public About Prisons" dans *The Evolution of Criminal Justice - A Guide for Practical Criminologists*, J.P. Conrad (éd.), Sage Publications, Inc., Beverley Hills, 1978.

Burger, Chief Justice Warren,"More Warehouses or Factories with Fences", Discours prononcé à l'université du University of Nebraska, Lincoln, le 16 décembre 1981.

Cahalan, M. "Trends in Incarceration in the United States Since 1880 - A Summary of Reported Rates and the Distribution of Offences". *Crime and Delinquency*, janvier 1979 (9-41).

Carlson, N.A. "Body Crunch is Major Prison Problem". *LEAA Newsletter 6115*, novembre 1977 (2,11).

Carrol, J.M. "Criminal Justice in the 1980's". *Liaison 6(9)*, octobre 1980 (2-13).

Cavanagh, F.J. "Political Terrorism" dans *Crime and Justice in America: Critical Issues for the Future*, O'Brien, J.S., Marcus, M. (éd.), Permagon Press, Willowdale, Ontario, 1979.

Christianson, S. "Corrections Law Developments - Prisons, Prisons and More Prisons". *Criminal Law Bulletin 1412*, 1978 (145-148).

Clear, V., Clear, S. "Horizons in the Criminal Justice System". *Crime and Delinquency*, janvier 1974 (25-32).

Cohen, S. Taylor, L. *Psychological Survival*, Penguin Books Ltd., Middlesex, Angleterre, 1972.

Cohen, S. "Human Warehouses: The Future of our Prisons?" *New Society*, 14 novembre 1974 (407-411).

Cohen, S. "The Punitive City: Notes on the Despiral of Social Control." *Contemporary Crises* 3, 1979 (339-363).

Conrad, J.P. "We Should Never Have Promised a Hospital". *Federal Probation*, 39(4), 1975 (3-9).

Conrad, J.P. "News of the Future Research and Development in Corrections". *Federal Probation*, septembre 1977 (52-54).

Conrad, J.P. "News of the Future Research and Development in Corrections". *Federal Probation*, décembre 1977 (51-54).

Conrad, J.P. "News of the Future Research and Development in Corrections". *Federal Probation*, septembre 1978 (57-59).

Conrad, J.P. "News of the Future Research and Development in Corrections". *Federal Probation*, décembre 1978 (61-63).

Conrad, J.P. "Ending the Drift and Returning to Duty - Two Scenarios for the Future of Corrections". *Document présenté à la conférence sur les services correctionnels, Miami Beach, Floride*, août 1978.

Coughlin, B.J. "Deinstitutionalization: A Matter of Social Order and Deviance". *Child Welfare*, 56(5), 1977 (293-299).

Dodge, C.R. *A World Without Prisons*, D.C. Heath and Co., Lexington, Massachusetts, 1979.

Duffee, D., Fitch, R. *An Introduction to Corrections: A Policy and Systems Approach*, Goodyear Publishing Company, Inc., Californie, 1976.

Evans, C. *The Micro-Millennium*, The Viking Press, New York, 1979.

Flanagan, J. "Projection of Prison Populations". *American Journal of Correction*, mai-juin 1977 (11, 12, 36, 46).

Fogel, D. "Recent Trends in United States Corrections and Some Future Prospects". *Préparé dans le cadre du séminaire de formation régionale sur la planification de la mise en oeuvre des services correctionnels*, Chicago, Illinois, le 18 février 1979.

Fowles, A.J. "Some Reflections upon Prisons Past and Future". *Howard Journal of Penology and Crime Prevention*,17(12), 1978 (101-108).

Fox, J.A. "Generations and the Generation of Crime". *Virginia Law Weekly*, le 31 mars 1978 (1-5).

Frank, B. "The American Prison: The End of an Era". *Federal Probation*, septembre, 1979 (3-9).

Freeman, J.C. (éd.) *Prisons, Past and Future*, Heineman, London, 1978.

Gettinger, S. "U.S. Prison Population Hits All Time High". *Corrections Magazine*, 2/3, mars 1976 (8-21).

Giari, M. "In Oklahama, Building More Prisons Has Solved No Problems". *Crime and Delinquency*, octobre 1979 (450-462).

Gladstone, F. "Crime and the Crystal Ball". *Home Office Research Bulletin No. 7*, 1979 (36-41).

Greenberg, D.F. "The Dynamics of Osciolatory Punishment Processes". *The Journal of Criminal Law and Criminology 68/4*, 1977 (643-651).

Grosman, B. "Criminal Justice in the 1980's". *Liaison*, 6(9), octobre 1980 (2-14).

Hasenpusch, B. "Future Trends of Crime in Canada". *Canadian Police College Journal*, 3(2) 1979 (89-114).

Hawkins, K. "Alternatives to Imprisonment" in *The Use of Imprisonment*, McConville, S. (éd.), Routledge and Kegan Paul Ltd., London, 1975.

Holt, N. "Prison Management in the Next Decade". *Prison Service Journal* LVII/2, automne-hiver 1977 (16-29).

15th Annual Conference on Law and Comtemporary Affairs. "Revenge of Rehabilitation? Punishment in a Rationale Society". *Canadian Criminology Forum*, Vol. 1, printemps 1979 (58-60).

Isralowitz, R.E. "Deinstitutionalization and the Serious Juvenile Offender". *Juvenile and Family Court Journal*,30(3), 1979 (21-29).

Jacobs, J.B. *Stateville - The Penitentiary in Mass Society*, Presses de l'université de Chicago, Chicago, 1977.

Jankovic, I. "Labor Market and Imprisonment". 8 *Crime & Social Justice*, 1977 (17).

Jesness, C.F. "Small May be Beautiful but is it Cost Effective?" *Journal of Research in Crime and Delinquency*, janvier 1978 (25-30).

Johnson. E.H. "An Estimate of Corrections in the Future". *Beyond Time* - 1(4), été 1974(78-91).

Kelley, T.M. "Delinquency Prevention and Control: Past, Present and Future" *LEA Journal of the American Criminal Justice Association*, 42/1-2, hiver-printemps 1979 (57-70).

Kiersh, E. "Minnesota Cracks Down on Chronic Juvenile Offenders". *Corrections Magazine*, Vol. VII/6, décembre 1981 (21-29).

Krajick, K. "U.S. Prison Population Now 303, 103". *Corrections Magazine*, juin 1979 (21-25).

Law Enforcement Assistance Administration. "Nation's Prison Population Rises 11%". *LEAA Newsletter 517*, février 1976, (5).

Law Enforcement Assistance Administration. "Population Up in State, U.S. Prisons in '76". *LEAA Newsletter 6110*, mai 1977, (3).

Law Enforcement Assistance Administration. "*Prison Population and Policy Choices: A Preliminary Report to Congress*". (1977) U.S. Department of Justice, Washington, D.C.

Luger, M., Lobenthal, Jr., J.S. "Cushioning Future Shock in Corrections". *Federal Probation*, 38/2, juin 1974 (19-24).

Mathiesen, T. "The Future of Control Systems - The Case of Norway". *International Journal of the Sociology of Law*, 8 1980 (149-164).

McConville, S. (éd.). *The Use of Imprisonment*, Routledge and Kegan Paul, London, 1975.

McKelvey, B. *American Prisons. A History of Good Intentions*, Patterson Smith, Montclair, N.J., 1977.

Mead, M. "Dr. Margaret Mead's Informal Talk". *Corrections Today*, janvier-février 1979 (46-50).

Mittra, S.S. "Population in Evolution" dans *Criminology in Transition*, T. Grygier et. al. (éd.), Tovistock, London, 1965.

Morris, N . "Prison in Evolution" in *Criminology in Transition*, T. Grygier et al. (eds), Tovistock, London, 1965.

Morris, N. *The Future of Imprisonment*, Presses de l'Université de Chicago, 1974.

Murton, T. "Shared Decision-Making as a Treatment Technique in Prison Management". *New England Journal on Prison Law*, 3/1, 1976 (97-113).

Nagel, W.G. "On Behalf of a Moratorium on Prison Construction". *Crime and Delinquency*, avril 1977 (154-172).

O'Brien, J.S. "Intelligence Beyond 1984" in *Crime and Justice in America: Critical Issues for the Future*, O'Brien, J.S., Marcus, M. (éd.), Permagon Press, Willowdale, Ontario, 1979.

Offender Rehabilitation (Editorial). "1980 and Beyond". *Offender Rehabilitation* 1(2), hiver 1976-77 (125, 136).

Ohlin, L.E. "Correctional Strategies in Conflict". *Proceedings of the American Philosophical Society*, Vol. 118, No. 3, juin 1974 (248-253).

Pallone, N.J. "Currently Discernible Trends and the Contours of Parole Policy and Practice in 1990". *Journal of Offender Counselling Services and Rehabilitation*, 4(2), 1979 (153-161).

Parker, D.B. *Crime by Computer*, Charles Scribner's Sons, New York, 1976.

Rector, M.G. "The Extravagance of Imprisonment". *Crime and Delinquency*, octobre 1975 (323-331).

Rector, M.G. "Prisons of the Future". *New York State Journal of Medicine*, 75(7), 1975 (1087-1090).

Rector, M.G. "Melton Rector: 43 Years of Reform". VII/3 *Corrections Magazine*, juin 1981 (19-27).

Rothenberg, D. "Critics of Correction Speak Out". *Corrections Magazine*, mars 1976, (3-27).

Rothman, D.J. "Decarcerating Prisoners and Patients". *The Civil Liberties Review III*, automne 1973 (8-30).

Savitz, L. "Corrections, Punishment in the 1990's". *Beyond Time* 1(4), été 1974 (64-76).

Scott, R.J. "Corrections in the Year 2000 - An Analysis of Progress". *Criminal Justice and Behavior* 4/1, mars 1977 (63-76).

Serrill, M.S. "Critics of Corrections Speak Out". *Corrections Magazine*, mars 1976 (3-8; 21-26).

Serrill, M.S. "Massachusetts: A Harder Line Toward Juveniles". *Corrections Magazine*, février 1981 (29-31).

Serrill, M.S. "Police Write a New Law on Juvenile Crime". *Police Magazine*, septembre 1979 (47-52).

Silberman, C.E. *Criminal Violence, Criminal Justice*, Vintage Books, New York, 1980.

Smith, G.W., Debenham, J.D. "Crimesism: A Computer Simulation Model". *Crime and Delinquency*, octobre 1979 (490-496).

Sublett, S. Jr. "The Juvenile Justice Debate". *Corrections Today*, novembre-décembre 1979 (6-7).

Travisono, A.P. "Over 280,000 Men and Women in Our Nation's Prisons..." *American Journal of Corrections*, mai-juin 1977 (14, 15, 44).

Travisono, A.P. "Prison Crisis 1977". *American Correctional Association* 14 mars 1977, College Park, Maryland.

Tugwell, M. "Revolutionary Terrorism in Canada". *Liaison*, 7(4), avril 1981 (2-7).

Van den Haag, E. "Prisons Cost Too Much Because They are too Secure". VI/2 *Corrections Magazine*, avril 1980 (39-43).

Vanderlee, D.P. "Computer Theft: Plugging into High Tech". *Canadian Lawyer*, octobre 1980 (12-13).

Vinter, R.D. "Trends in State Correction: Juveniles and the Violent Young Offender". *Crime and Delinquency*, avril 1979 (145-161).

Weekes, L.A. "The Prison of Tomorrow". *The Criminologist: Crime and the Criminal*, C.E. Reasons, Goodyear Publishing Company, Pacific Palisades, Californie, 1974 (404-413).

Wiegart, J. "Terrorism a Grim Look into the Future". *New York Daily Times*, 14 mars 1977 (26).

Wilkins, L.T. "Crime and Criminal Justice at the Turn of the Century" dans *Readings in Criminal Justice*, Moore, R.H., Marks, T.C., Barrow, R.V. (eds), The Bobbs Merril Co., Inc., Indiana, 1976 (pp. 500-522).

Wilson, J.Q. "Lock 'Em Up and Other Thoughts on Crime". *The New York Times Magazine*, 9 mars, 1975 (11, 44, 45).

Wilson, J.Q. *Thinking About Crime*, Basic Books, Inc., New York, 1975.

Wolfgang, M. "Real and Perceived Changes in Crime and Punishment" in *Criminology in Perspective: Essays in Honor of Trail Dropkin*, Landau, S.F., Sebba, L. (éd.), Lexington Books, D.C. Heath and Co., Toronto, 1977.

Yeager, M.G. "Unemployment and Imprisonment". *The Journal of Criminal Law and Criminology*, 70(4), 1979 (586-588).

Zalman, M. "The Future of Criminal Justice Administration and Its Impact on Civil Liberties". *Journal of Criminal Justice*, 8, 1980 (275-286).

Zimring, R. "Dealing with Youth Crime". Énoncé de politique préparé pour le Coordinating Council on Juvenile Justice and Delinquency Prevention, Document miméographié, School of Law, Université de Chicago, septembre 1975.

PREVISIONS

Les études présentées dans le cadre de ce rapport possèdent certains traits communs. Certaines des perspectives dégagées constituent les prolongements des prévisions figurant dans le premier rapport annuel, après étude approfondie. D'autres points de vue présentés reflètent les opinions exprimées dans les soumissions reçues par le Comité.

Nous avons déjà annoncé que nous nous efforcerons d'établir des liens entre les tendances et les éventualités dégagées par les auteurs des différentes études de manière à élaborer des scénarios significatifs quant à l'avenir des services correctionels au Canada. Nous croyons toutefois qu'il convient de souligner sans délai certains problèmes en raison des répercussions importantes qu'ils sont susceptibles de produire sur le SCC. Les prévisions qui suivent appellent cependant une réserve: il demeure possible que l'étude des autres questions nous conduise à modifier nos prévisions. Nous présentons donc des "clignotants" ou des signaux d'avertissement adressés au SCC et invitant celui-ci à procéder à une étude approfondie des conséquences que ces décisions actuelles pourront avoir à l'avenir.

AUTOCHTONES

Plusieurs comités et commissions d'enquête sur les services correctionnels se sont dits préoccupés par le nombre relatif excessif des autochtones au sein du système pénal canadien. Cette représentation excessive est due, en grande partie, aux conditions culturelles, sociales et économiques ainsi qu'aux règlements gouvernementaux et aux restrictions connexes qui échappent au contrôle du SCC ou des services correctionnels en général.

Les tendances et les incidences évoquées dans le document sur les autochtones ne nous permettent pas d'entrevoir un changement radical de la situation. En fait, si les conditions sociales et économiques et (ou) le système pénal ne subissent pas des modifications importantes, on peut s'attendre à voir les taux d'emprisonnement des autochtones relevant tant des juridictions fédérale que provinciales augmenter, justement en raison de l'accroissement de la proportion de la population autochtone à risques élevés prévu pour les quelques prochaines années.

Nécessité d'une stratégie pour le système pénal

Peu importe que d'autres sources tentent d'améliorer sensiblement la situation des autochtones ou non, le Service correctionnel du Canada devra prendre les mesures nécessaires en vue d'élaborer une stratégie quant à la garde et au traitement des **détenus** autochtones.

L'élaboration de cette stratégie s'avère importante pour les raisons suivantes:

- Les tendances actuellement observées au niveau des services correctionnels ne contribueront apparemment pas à réduire le nombre relatif excessif des autochtones. Il est par exemple assez difficile de s'imaginer qu'un recours accru à des solutions fondées sur l'intervention communautaire aurait les mêmes incidences sur la population carcérale autochtone que sur la population carcérale non autochtone à moins que les détenus autochtones, en collaboration avec les communautés autochtones, se chargent eux-mêmes de mettre au point ces services.

- Les détenus autochtones accusent un retard considérable au niveau de la préparation de leurs plans de libération. La plupart des autochtones sont condamnés pour des crimes contre la personne et ils sont donc emprisonnés dans des établissements à sécurité élevée où ils ont moins de chances de devenir admissibles à divers types de libération conditionnelle.

- Les différents groupes autochtones prennent de plus en plus conscience de leur culture et ce, tant dans l'ensemble des collectivités que dans les établissements pénitentiaires. Plusieurs redécouvrent ou découvrent pour la première fois leur héritage

héritage culturel à l'intérieur d'une prison. L'enchâssement de leur statut particulier dans la Constitution poussera les collectivités et les détenus autochtones à faire pression en vue d'obtenir des changements.

Initiatives possibles du SCC

Selon les projections linéaires, la proportion des détenus autochtones augmentera vers le début des années 1990. Si le SCC n'agit pas immédiatement, les détenus autochtones des années 1990 connaîtront les mêmes problèmes que ceux qui sont présentement emprisonnés.

Plusieurs des mémoires qui ont été soumis au Comité, et auxquels il souscrit d'ailleurs à cet égard, soutiennent que la participatiuon des autochtones aux activités du SCC doit augmenter, que la formation du personnel doit tenir compte de la situation délicate des autochtones, qu'il faut créer des programmes véritablement autochtones et augmenter le nombre des centres de libération pour autochtones.

La classification actuelle des détenus autochtones devrait être révisée de manière à ce que le niveau de sécurité de l'établissement d'accueil dépende désormais du potentiel de risque plutôt que du délit commis. En examinant les temps d'emprisonnement purgés par les autochtones/non-autochtones et les raisons ayant justifié les décisions d'autorisation/de révocation de libération conditionnelle, on pourrait peut-être identifier les insuffisances qui caractérisent l'établissement des programmes destinés aux autochtones et faire ressortir les méthodes pouvant permettre de corriger les inégalités à long terme.

Nous préconisons, par ailleurs, l'étude de la viabilité "d'"établissements" séparés et exploités par les autochtones comme les camps de détention en pleine nature et les centres de libération sur les réserves. Nonobstant ce qui précède, nous n'oublions pas que les autochtones habiteront de plus en plus des centres urbains et qu'il faudra tenir compte de cette évolution au moment de prévoir les ressources et les programmes appropriés. Il serait insensé et inutile d'envoyer les délinquants autochtones provenant des centres urbains dans des camps de détention en pleine nature. Il conviendrait mieux à ces détenus de pouvoir accéder plus facilement aux centres de libération situés en milieu urbain.

Conclusion

Les autochtones continueront à représenter une proportion importante de la population carcérale. Les prévisions de leur nombre, de leur diversité et de leur politisation justifient l'adoption d'une approche concertée, imaginative et diversifiée. Les autochtones doivent cependant participer à toutes les initiatives et à la planification; les plans et les mesures devront tenir compte de la diversité des groupes autochtones et même indiens. Autrement dit, il n'existe pas un "problème autochtone unique" et, par conséquent, il n'existe pas une "solution" unique aux problèmes des autochtones.

PROFIL DU DÉTENU DE L'AVENIR DANS LES ÉTABLISSEMENTS FÉDÉRAUX

Il est attristant de constater qu'un grand nombre d'universitaires et de professionnels respectés prévoient que la prison de l'avenir servira à "retenir quelqu'un de force" et à la "détention de contrevenants".

Par exemple, Léonard Savitz (1974, p.76) prévoit "que l'objectif final du service correctionnel au cours des années 1990 serait le traitement de tous ceux pouvant être traités et la détention des détenus difficiles ne pouvant être traités".

En étudiant le nombre croissant de détenus purgeant une peine d'emprisonnement à perpétuité dans les prisons britanniques, Stanley Cohen (1974, p.408) propose que:

> Les pénitenciers pour ce groupe de détenus sont destinés à devenir des **entrepôts humaines**, c.-à.-d. des endroits où sont incarcérées des personnes jusqu'à ce que la société prenne une décision à leur sujet.

Seules deux des nombreuses opinions exprimées dans les publications portant sur ce sujet proposent que le pénitencier soit utilisé à des fins de dissuasion et pour priver les détenus de capacité légale.

Le détenu de l'avenir

Ces prévisions ne sont pas sans fondements. On a tendance à utiliser de plus en plus les solutions de rechange fondées sur l'action communautaire car on estime que les "pénitenciers ne règlent pas le problème" et ne sont pas rentables. Les modifications pourraient finalement entraîner une réduction du nombre de personnes incarcérées pour avoir commis des délits mineures ou porté atteinte à la propriété. D'autre part, la durée des peines pour les délits violents s'accroit (y compris des peines minimales plus longues devant être purgées avant que le détenu devienne admissible à la libération conditionnelle).

Ces deux nouvelles tendances pourraient entraîner une réduction du nombre de condamnations à l'emprisonnement mais également un allongement des peines. Il y aura également une plus forte concentration de détenus ayant commis des crimes contre la personne.

En outre, les remises en question actuelles de la fonction de la libération conditionnelle, si elles sont couronnées de succès, pourraient aboutir à ce que les détenus purgent une plus grande partie de leur peine dans l'établissement. Par contre, une utilisation accrue de la libération conditionnelle pourrait entraîner la libération anticipée d'un plus grand nombre de détenus ayant commis des délits mineurs ou sans actes de violence, ce qui aurait pour conséquence de laisser dans les pénitenciers une forte concentration de détenus purgeant des peines de longue durée.

Le résultat final, en ce qui concerne l'avenir, pourrait fort bien être des établissements pénitentiaires fédéraux accueillant des détenus incorrigibles ou dangereux purgeant des peines de longue durée, décrits par Cohen (1974) comme des "cas finaux", et très peu de détenus ayant commis des délits sans actes de violence ou portant atteinte à la propriété.

En plus des études portant sur l'avenir, réalisées surtout par des auteurs américains, il faut remarquer que cette vision est partagée par certains au Canada. L'une des opinions exprimées dans les mémoires présentés au Comité (*Premier rapport du Comité de planification stratégique*, 1981, p. 55) peut se résumer comme suit: En mettant l'accent "davantage sur les solutions de rechange à l'incarcération" on réduirait "dans le système pénitentiaire fédéral le nombre de détenus ayant commis des crimes portant atteinte à la propriété, des fraudes et des voies de fait mineures", laissant dans les prisons fédérales "un plus grand nombre de détenus dangereux ou purgeant des peines de longue durée".

Notre examen des tendances au plan du partage fédéral-provincial des compétences en matière de services correctionnels, qui seront étudiées plus loin dans le présent rapport, confirme cette orientation. La création d'un certain nombre de systèmes correctionnels autonomes, ou même une plus grande atténuation de la distinction entre les détenus relevant des juridictions fédérale et provinciales, par suite d'accords d'échanges de services, indiqueque les contrevenants ayant commis des crimes mineurs relèveront de la compétence provinciale et que les contrevenants ayant commis des actes de violence ou purgeant des peines de longue durée continueront de relever de la juridiction fédérale. Si "l'autre possibilité" mentionnée par le Comité se concrétise, c.-à-d. le partage fonctionnel des compétences, alors "seuls les contrevenants purgeant des peines de très longue durée et (ou) les contrevenants dangereux et (ou) les récidivistes seront incarcérés dans les établissements pénitentiaires fédéraux ...". Quel que soit le cas, la tendance prévalant dans les services correctionnels fédéral et provinciaux renforce cette orientation.

La perspective exposée ci-dessus ne se limite pas à l'Amérique du Nord. Nos recherches portant sur d'autres juridictions en matière de système pénal révèlent des tendances similaires. *La Commission d'enquête May sur les services pénitentiaires britanniques* (1979, p. 42) affirme que "c'est l'"endurcissement" de la population carcérale qui serait la principale caractéristique de l'évolution enregistrée au cours des dernières années". C'est-à-dire, la:

> réduction de la proportion de contrevenants condamnés à l'emprisonnement semble avoir été provoquée par le fait que les tribunaux disposaient d'une plus large gamme de condamnations sans emprisonnement et qu'ils désiraient de plus en plus les utiliser. Par suite de cette réduction

> et de la mise en oeuvre de la libération conditionnelle, les contrevenants présentant les risques les moins élevés échappent aux peines d'emprisonnement et les pénitenciers connaissant une forte concentration de détenus de plus en plus difficiles et indisciplinables et purgeant des peines de plus longue durée. (traduction)

Les Pays-Bas font actuellement l'essai d'un recours accru aux solutions de rechange à l'emprisonnement et, dans le même temps, ils augmentent la durée des condamnations sanctionnant certains délits, ce qui a pour conséquence "l'augmentation du nombre de détenus coupables de graves infractions", d'où une "population carcérale de plus en plus indisciplinable" (*Comité de planification stratégique: Rapport de base nº* 5, 1980, p. 8).

Le Danemark lui aussi a recours de plus en plus à des solutions de rechange communautaires, courant ainsi le risque que se constitue "une population carcérale peu nombreuse composée de détenus difficiles purgeant des peines de longue durée ..." (*Comité de planification stratégique: Rapport de base nº 3*, 1980, p. 7).

Pour les mêmes raisons, on enregistre en Finlande un "accroissement du nombre des détenus difficiles accompagné d'une réduction du nombre des détenus purgeant leur première peine et de condamnations de plus longue durée pour les récidivistes" (*Comité de planification stratégique: Rapport de base nº 4*, 1980, p.7).

En plus des facteurs mentionnés ci-dessus qui semblent se retrouver dans différents pays, deux autres facteurs se manifestent au Canada. Le reclassement récent des établissements en un grand nombre de niveaux de sécurité et les efforts actuellement déployés par le SSC pour l'allègement progressif du régime pénal d'un détenu, c'est-à-dire l'emprisonnement du détenu dans un milieu aussi peu restrictif que possible, peuvent contribuer encore plus à la formation du type de population carcérale évoqué ci-dessus.

Conséquences

Quelles sont les conséquences d'une telle orientation pour le Service correctionnel du Canada?

Notre étude des publications portant sur le sujet qui figure dans une autre section du présent rapport, révèle que l'on s'attend à ce que:

> le résultat pourrait être un groupe résiduel de détenus violents. Ces détenus seront beaucoup plus difficiles à traiter, ils seront moins coopératifs et plus enclins à des actes de violence ....

L'opinion canadienne, illustrée dans les exposés reçus, appuie l'affirmation suivante: "L'augmentation du nombre de détenus dangereux/ purgeant une peine de longue durée" combinée à certains autres facteurs comme l'allègement des rigueurs de la réclusion, l'attention accrue accordée aux droits des détenus et ses répercussions sur les méthodes disciplinaires pourraient créer "un milieu pénitentiaire plus violent et une augmentation du nombre de détenus en détention préventive" (*Premier rapport du Comité de planification stratégique*, 1981, p. 56). Bien des faits appuient cette affirmation (Vantour, 1979).

Notre étude révèle qu'un grand nombre d'autorités américaines s'accordent pour affirmer qu'on aura recours de plus en plus à la détention préventive.

En outre, si les conditions susmentionnées venaient à prévaloir, une augmentation du taux de suicide et (ou) d'homicide chez les détenus pourrait s'ensuivre.

Il faudra peut-être procéder à l'avenir à une réévaluation des systèmes et des programmes de classement traditionnels de la population carcérale. En effet, le pénitencier traditionnel pourrait se révéler inadéquat pour les futurs détenus.

Quelques groupes ayant présenté des mémoires à notre invitation ont mentionné "la nécessité de construire des installations séparées pour les détenus purgeant des peines de longue durée". Les exposés présentés et les publications consultées suggèrent également que l'on envisage les possibilités d'aménagement de colonies pénales pour de tels détenus, ou pour des récidivistes violents. On peut s'attendre à la séparation des divers groupes de détenus (un de ces groupes pourrait être celui des détenus âgés et non productifs) et à la nécessité de mettre en place des méthodes et des installations spécialisées.

Conclusion

Nous encourageons l'utilisation de sanctions qui ne se fondent pas sur l'incarcération et nous sommes persuadés qu'un grand nombre d'avantages peuvent être tirés d'une telle orientation, mais nous partageons l'opinion de ceux qui prévoient un "durcissement" du système. Le Comité étudie actuellement les facteurs qui pourraient s'opposer à l'apparation du type de population carcérale de l'avenir dont les caractéristiques ont été exposées ci-dessus.

Nous croyons cependant que cette tendance se maintiendra pendant encore un certain temps. En dépit d'un éventuel mouvement en sens contraire à l'avenir, les conséquences de cette évaluation se feront vraisemblablement sentir entre-temps.

Notre système doit être suffisamment flexible pour accueillir la population carcérale dont la composition a été décrite ci-dessus, tout en étant capable de s'ajuster au cas où la tendance actuelle connaîtrait une rupture.

Les faits observés en Amérique du Nord, les tendances enregistrées dans d'autres juridictions, les opinions de spécialistes hautement respectés et notre opinion, bien fondée, nous poussent à présenter la possibilité de l'apparition "d'entrepôts humains" comme un signal d'alarme pour les planificateurs des services correctionnels.

RÉFÉRENCES

Cohen, S., "Human Warehouses: The Future of our Prisons?" *New Society*, novembre 14, 1974 (407-411).

Commission of Inquiry into the United Kingdom Prison Services (May Report) London: Her Majesty's Stationery Office, 1979.

Savitz, L., "Corrections, Punishment in the 1990's." *Beyond Time*, 1(4), Été 1974 (64-76).

Vantour, J.A. *A Proposal Regarding Protective Custody in Federal Institutions*, Ottawa, CSC, 1979.

COMITÉ DE PLANIFICATION STRATÉGIQUE

Prémiere rapport du Comité de planification stratégique, Ottawa, SCC, Solliciteur général, 1981.

Le système de justice pénale du Danemark - Document d'information nº 3, Ottawa, SCC, Solliciteur général, 1980.

Le système de justice pénale de la Finlande - Document d'information nº 4, Ottawa, SCC, Solliciteur général, 1980.

Le système de justice pénale aux Pays-Bas - Document d'information nº 5, Ottawa, SCC, Solliciteur général, 1980.

ANNEXE A

MEMBRES - COMITÉ DE PLANIFICATION STRATÉGIQUE

Dr Jim Vantour, Ph.D.

Président, Comité de planification stratégique, Service correctionnel du Canada.

Le Dr Vantour est un expert-conseil en matière de système pénal et de services correctionnels.

Il était professeur associé de sociologie à l'Université Carleton (1969-1981) et coordonnateur du programme de criminologie et de services correctionnels de cette université (1977-1979).

Il a été directeur adjoint du Comité d'étude du régime de libération conditionnelle du Sénat (1974), président du groupe d'étude du Solliciteur général sur l'isolement (1975), conseiller au Service sur les isolements et conseiller spécial pour le commissaire adjoint, Politique et planification, Service correctionnel du Canada.

Il est l'auteur de nombreux rapports gouvernementaux portant sur la libération conditionnelle et sur l'isolement.

Dr Marie-Andrée Bertrand, D. Crim. (Université de Californie-Berkeley)

Professeur à l'école de criminologie de l'Université de Montréal.

Le Dr Bertrand poursuit une carrière universitaire remarquable et est reconnue pour sa contribution à l'étude de la criminalité chez les femmes et des aspects théoriques du contrôle de la déviance et du contrôle social.

Elle a été membre de plusieurs commissions ayant travaillé dans le domaine du système de justice pénale, notamment la Commission d'étude des troubles effectifs et des difficultés d'apprentissage chez l'enfant (1966) et la Commission LeDain (1973).

Le Dr Bertrand a écrit plusieurs livres sur la criminalité chez les femmes, a publié de nombreux articles dans des périodiques professionnels et est une ancienne rédactrice du *Canadian Journal of Criminology*.

En janvier 1980, elle a été élue présidente de la Fédération des associations de professeurs des universités du Québec.

M. John W. Braithwaite, M.S.W.

Commissaire adjoint, Communications, Service correctionnel du Canada.

M. Braithwaite travaille depuis longtemps dans les services correctionnels canadiens; il possède une expérience très étendue des établissements en ce qui concerne le système de la Colombie-Britannique; il a occupé par ailleurs un bon nombre de postes importants dans les services correctionnels fédéraux.

Il est membre de divers organismes nationaux et internationaux intéressés aux services correctionnels et a été président de la" American Correctionnal Association".

Il a publié plusieurs articles dans les périodiques canadiens et américains sur les services correctionnels.

M. Allen F. Breed, B.A.

Directeur, National Institute of Corrections, ministère de la Justice des États-Unis.

Il est reconnu que M. Breed fait autorité dans les domaines de la criminalité précoce et du système pénal. Il a été Directeur d'État, Department of Youth Authority, Californie, et président du Youth Authority Board.

Il siège dans un grand nombre de commissions intéressées au système pénal et est conseiller de nombreux organismes fédéraux et d'État s'occupant du système pénal.

M. Breed donne des conférences sur la gestion des services correctionnels et sur la criminalité précoce et a publié fréquemment des articles dans des périodiques importants.

Dr Tadeusz Grygier, Dip. en sciences politiques et Ec., LL.M., Ph.D., F.B.Ps.S.

Professeur agrégé, Université d'ottawa.

Le Dr Grygier est un érudit qui est connu internationalement dans le domaine du droit pénal. Il a apporté une contribution considérable à la théorie de la criminologie par ses recherches et ses écrits et il possède une expérience pratique très étendue en matière de droit pénal; il a travaillé comme conseiller du Commissaire adjoint, Politique et planification, Service correctionnel du Canada.

Il est membre de nombreuses sociétés scientifiques nationales et internationales.

M. Alfred Levin, B.A., M.A.

Directeur du Secteur des consommateurs de la Banque royale du Canada, siège social, Montréal.

M. Levin possède plus de 20 ans d'expérience en matière de recherche et de gestion dans tous les domaines de la recherche économique et sociologique.

Il s'est joint à l'équipe de la Banque royale en 1966 en vue de créer le Secteur de la recherche en marketing. En 1970, il était un membre d'un groupe de travail interdisciplinaire étudiant l'avenir du Canada sur une période de dix ans et les répercussions de l'informatisation. Il était responsable de l'établissement, du développement et de la promotion des succursales urbaines de la Banque royale qui fonctionnent maintenant à Montréal, Toronto, Winnipeg et Vancouver, et il a créé l'Atelier de travail sur les habitudes budgétaires de la Banque royale, une méthode de la gestion des sommes d'argent reliée au comportement en utilisant un processus de formation autonome.

M. Levin a publié de nombreux articles dans des périodiques professionnels et d'affaires et il a collaboré à plusieurs ouvrages.

M. W.T. McGrath, M.S.W.

Directeur exécutif, Association canadienne pour la prévention du crime.

M. McGrath travaille depuis longtemps dans le cadre du système pénal et des services correctionnels du Canada. Il a été membre de divers groupes de travail, y compris la Commission canadienne sur les services correctionnels (1969), la Commission d'enquête sur les émeutes au pénitencier de Kingston (1971) et le groupe de travail sur les pénitenciers à sécurité maximale (1971). Il est l'auteur/éditeur de cinq livres portant sur le système pénal canadien.

Kenneth Norman, B.A., LL.B., B.C.L. (Oxon)

Professeur du College of Law de l'Université de la Saskatchewan et Commissaire en chef à la Commission des droits de la personne de la Saskatchewan.

M. Norman est également un membre du Tribunal des droits de la personne de la Commission canadienne des droits de la personne, un membre à temps partiel de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique et a travaillé à titre de conseiller pour le Bureau de l'Ombudsman de la province de la Saskatchewan et le Bureau de la Commission canadienne des réclamations des Indiens.

Il a publié de nombreux articles de nature érudite et professionnelle dans les domaines du droit du travail et administratif et il est l'auteur de nombreuses études parrainées par les gouvernements fédéral et provinciaux.

M. Tony Sheridan, M.S.W.

Commissaire adjoint des Services correctionnels de la Colombie- Britannique.

M. Sheridan possède une expérince considérable en ce qui concerne le système correctionnel de la Colombie-Britannique.

Il est membre et a été cadre permanent de diverses associations intéressées au système pénal, a assuré quelques périodes d'enseignement à l'Université de la Colombie-Britannique et à l'Université de Victoria et a écrit des études de criminologie.

M. Sydney Shoom, M.S.W.

Directeur régional, Division des pénitenciers (région de l'est de l'Ontario), Ministère ontarien des services correctionnels.

M. Shoom possède une expérience considérable en ce qui concerne les questions communautaires et les établissements dans le cadre des systèmes correctionnels de l'Ontario et de la Saskatchewan. Il a également participé aux travaux de divers groupes consultatifs sur les services correctionnels.

Il a publié de nombreuses études traitant de divers secteurs des services correctionnels y compris la criminalité chez les femmes, l'orientation et l'histoire du droit pénal au Canada.

ADJOINTE À LA RECHERCHE: Cathy J. Gillis, M.C.A.

ANNEXE B

PUBLICATIONS

On prépare présentement un certain nombre de documents portant sur le système de justice pénale dans des pays choisis en guise de renseignements pour le Comité. A la demande du Commissaire aux Services correctionnels, on publie présentement ces rapports et les distribue aux organismes du système de justice pénale, au personnel du SCC et aux ministères provinciaux des services correctionnels.

Il est maintenant possible d'obtenir les études suivantes:

Rapport nº. 1. Suède
Rapport nº. 2. Norvège
Rapport nº. 3. Danemark
Rapport nº. 4. Finlande
Rapport nº. 5. Pays-Bas
Rapport nº. 6. Angleterre

ANNEXE C

PRÉSENTATIONS DU COMITE

Au cours de l'année qui vient de s'écouler, le Président et les membres du Comité ont eu l'occasion d'échanger des points de vue sur "l'avenir des services correctionnels" avec divers organismes et groupes.

Des présentations ont été faites lors des réunions suivantes:

- Séminaire sur "l'avenir des services correctionnels" (parrainé par le Ministère des services correctionnels, gouvernement de l'Ontario) mars 1981, pénitencier de Quinte, Napanee (Ontario) (J. Vantour et S. Shoom).

- La Conférence nationale des directeurs de pénitenciers (parrainée par le Service correctionnel du Canada), avril 1981, Ottawa (J. Vantour).

- Congrès canadien pour la prévention du crime, juillet 1981, Winnipeg (Manitoba) (J. Vantour).

- 111th Congress of Correction (parrainé par la" American Correctional Association") août 1981, Miami Beach, Floride (J. Vantour).

- Séminaire sur l'étude approfondie du système correctionnel, septembre 1981, pénitencier de Mapplehurst, Milton (Ontario) (S. Shoom).

- Séminaire sur l'étude approfondie du système correctionnel, décembre 1981, pénitencier de Mapplehurst, Milton (Ontario) (S. Shoom).

- Réunion des cadres de la direction, ministère du Procureur général, Colombie-Britannique, 1981, Victoria (Colombie-Britannique) (T. Sheridan).

- Réunion de la Haute direction, ministère du Procureur général, Colombie-Britannique, 1981, Victoria (Colombie-Britannique) (T. Sheridan).

- Cours de formation à l'intention des agents de liberté surveillée, Direction du service correctionnel, ministère du Procureur général, Colombie-Britannique, 1981, Victoria (Colombie-Britannique) (T. Sheridan).

- Cours de formation à l'intention des agents de liberté surveillée, Direction du service correctionnel, ministère du Procureur général, Colombie-Britannique, 1981, Victoria (Colombie-Britannique) (T. Sheridan).

Nous sommes toujours heureux de participer à de telles réunions et nous remercions les groupes mentionnés ci-dessus pour l'intérêt dont ils ont fait preuve et pour leur collaboration.